Raden voor de leefomgeving en infrastructuur

De raden voor de leefomgeving en infrastructuur zijn de strategische adviescolleges voor regering en parlement op het brede domein van de fysieke omgeving. Onder deze noemer werken drie raden samen: de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad. Zij zijn onafhankelijk en adviseren gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. De raden willen met hun adviezen bijdragen aan verdieping van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

De raden werken met een gezamenlijk werkprogramma en worden ondersteund door het secretariaat RLI.

Samenstelling raden

Raad voor het Landelijk Gebied
Ing. A.J.A.M. Vermeer, voorzitter
Prof.dr.ir. G. Meester
P.J.H.D. Verkoelen

Raad voor Verkeer en Waterstaat
Mr. G.J. Jansen, voorzitter
Ir. M.W. van Lier Lels
Dr.ir. M.P.M. Ruijgh-van der Ploeg

VROM-raad
Mr. H.M. Meijdam, voorzitter
Prof.mr. N.S.J. Koeman
Prof.dr. A.J.M. Roobeek

Algemeen secretaris
Dr. R. Hillebrand

Secretariaat RLI
Nieuwe Uitleg 1
Postbus 90653
2509 LR Den Haag
secretariaat@rli.nl
www.rli.nl

september 2011

Een zee van mogelijkheden

Het versterken van de maatschappelijke betekenis van de Noordzee

Inhoud

Deel 1 Advies **5**

Een zee van mogelijkheden 5
- Aanleiding: de Kaderrichtlijn mariene strategie 5
- Ga uit van de maatschappelijke betekenis van de Noordzee 7
- Kies voor een actieve inzet op duurzame ontwikkeling 8
- Kies gelijktijdig voor een nationale en internationale benadering 9
- Werk een ontwikkelprogramma uit voor de Noordzee 10
- Bouw aan een gezamenlijke kennisbasis 12
- Deel nationaal de verantwoordelijkheden duidelijk toe 13
- Internationale samenwerking 15
- Aanbevelingen 16

Deel 2 Analyse **19**

1 De Kaderrichtlijn mariene strategie in bestuurlijk en institutioneel perspectief 19
2 De maatschappelijke betekenis van de Noordzee als vertrekpunt 29
3 Naar een breed gedragen perspectief op de ontwikkeling van de Noordzee 41
4 Beleids- en beheerinstrumenten voor een ontwikkelingsgerichte benadering 51
5 Internationale inzet voor de Noordzee 63

Literatuur 70

Bijlage 1 Schets van het juridisch en bestuurlijk kader in andere Noordzeelanden 76
Bijlage 2 Totstandkoming advies 80
Bijlage 3 Overzicht publicaties 2010-2011 82

Deel 1 Advies

Een zee van mogelijkheden

Aanleiding: de Kaderrichtlijn mariene strategie

Op 15 juli 2008 is de Kaderrichtlijn mariene strategie in werking getreden. De richtlijn, onderdeel van het geïntegreerd maritiem beleid van de Europese Unie (EU), verplicht de lidstaten om een mariene strategie op te stellen voor alle mariene wateren waarover zij rechtsmacht uitoefenen. Voor Nederland is dat het Nederlandse deel van de Noordzee. Nederland heeft ervoor gekozen om de richtlijn juridisch te implementeren door het Waterbesluit, onderdeel van de Waterwet, aan te passen. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) is de coördinerend bewindspersoon voor de Noordzee en hij heeft de raden voor de leefomgeving en infrastructuur verzocht hem te adviseren over de wijze waarop de toegevoegde waarde van de richtlijn voor Nederland kan worden geoptimaliseerd. De raden geven met dit advies gehoor aan dat verzoek.

Op dit moment werkt Nederland aan de beleidsmatige implementatie van de richtlijn. In 2012 moet Nederland aan de EU rapporteren over de initiële beoordeling van de huidige milieutoestand van zijn mariene wateren en over wat Nederland verstaat onder een ‘goede milieutoestand’. Op basis van de initiële beoordeling en de goede milieutoestand formuleert Nederland in datzelfde jaar milieudoelen en indicatoren om het realiseren van die doelen te meten. De andere lidstaten doorlopen hetzelfde proces voor ‘hun’ mariene wateren. Het is de bedoeling dat Nederland uiterlijk in 2015 een maatregelenpakket heeft ontwikkeld, dat gericht is op het bereiken of behouden van de goede milieutoestand.

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de richtlijn stelt die als voorwaarde dat lidstaten in eenzelfde mariene regio gezamenlijk optrekken bij de uitwerking

Kaart 1. Functies op de Noordzee

van de mariene strategie. Het is de bedoeling daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsstructuren.

Tabel 1. Bevoegdheden bij functies op de Noordzee

Primair schaalniveau	Functie	Betrokken Nederlandse overheid
Mondiaal	Scheepvaart	Rijk (IenM)
Europees	Cultureel erfgoed	Rijk (OCW)
	Natuur	Rijk (ELenI)
	Visserij	Rijk (ELenI)
Nationaal	CO_2-opslag	Rijk (ELenI, IenM)
	Energie	Rijk (ELenI, IenM)
	Kabels- en leidingen	Rijk (ELenI, IenM)
	Kustbescherming en –uitbreiding	Rijk (IenM), provincies, gemeenten, waterschappen
	Kustwacht	Rijk (ELenI, IenM, Defensie, Veiligheid en Justitie, Financiën, BZK)
	Militaire activiteiten	Rijk (Defensie)
	Toerisme en recreatie	Rijk (ELenI, IenM), provincies en gemeenten
	Zandwinning	Rijk (IenM)

In deel 1 gaan de raden eerst in op de inhoud van hun advies: de door de raden voorgestelde richting voor de duurzame ontwikkeling van de Noordzee. In deel 2 staat de analyse waarop het advies van de raden in dit deel 1 is gebaseerd.

Ga uit van de maatschappelijke betekenis van de Noordzee

De belangrijkste doelstelling van de Kaderrichtlijn mariene strategie is het verwezenlijken van een gezond marien ecosysteem. Voor Nederland is de intrinsieke waarde van dat ecosysteem van grote maatschappelijke betekenis. Daarom heeft Nederland het Biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties in 1992 ondertekend. Daarin verklaart ons land zich verantwoordelijk voor het behoud en de versterking van de biodiversiteit van onder andere de Noordzee.

De maatschappelijke betekenis van de Noordzee voor Nederland is echter breder dan het ecosysteem alleen. Zo is bijvoorbeeld ‘de openheid van de Noordzee’ in de Nota Ruimte benoemd als maatschappelijk belang. De Noordzee is verder van grote economische betekenis voor ons land, onder andere door de scheepvaart en de exploitatie van rijkdommen uit de bodem. De ligging aan zee is bepalend voor de ontstaansgeschiedenis van Nederland en speelt mede daardoor een grote rol bij de identiteit van veel Nederlanders. De Noordzee heeft dus ook een belangrijke sociaal-culturele betekenis. Ten slotte is de Noordzee een belangrijke bron voor voedselvoorziening, onder andere door de visserij, en wordt ze in toenemende mate gebruikt voor duurzame energiewinning, zoals windenergie.

Vanwege deze grote maatschappelijke betekenis, is de Rijksoverheid verantwoordelijk voor het bevorderen van een duurzame omgang met de Noordzee. Op de Noordzee moet het evenwicht tussen de ecologische, economische en sociaal-culturele belangen en het belang voor de voedsel- en energievoorziening voor de lange termijn gewaarborgd worden. De raden zijn van mening dat de belangen van de Noordzee het beste gediend worden als de uitwerking van de Kaderrichtlijn mariene strategie wordt benut om de verschillende uitdagingen samen met de overige, bij de Noordzee betrokken lidstaten, op te pakken. Op deze manier wordt op nationaal niveau duidelijk een verbinding gelegd tussen de uitwerking van de Kaderrichtlijn mariene strategie en het geïntegreerd maritiem beleid van de Europese Unie. Die verbinding is volgens de raden nu nog niet expliciet genoeg.

Kies voor een actieve inzet op duurzame ontwikkeling

De raden constateren dat de huidige beleidsinzet zich vooral concentreert op het faciliteren van bestaande functies en het inpassen van functies die op land ongewenst zijn. De relatie met de hierboven genoemde maatschappelijke betekenis van de Noordzee voor Nederland wordt niet expliciet gelegd. Belangen worden voornamelijk langs sectorale lijnen behartigd. De gevolgen daarvan zijn een toenemende concurrentie tussen sectoren om de ruimte op zee, een grote druk op het ecosysteem, suboptimale keuzes in nagestreefde doelen en het missen van nieuwe kansen.

De raden zijn van mening dat de Rijksoverheid – naast toelaten en beschermen – actiever moet sturen op het optimaal en duurzaam benutten van de zee en het creëren van ruimte voor nieuwe initiatieven. Functies moeten aansluiten bij de natuurlijke

werking van de Noordzee en een bijdrage leveren aan de maatschappelijke betekenis van de zee, bestaande uit ecologie, economie en de sociaal-culturele functie en/of de voedsel- en energievoorziening. Bijvoorbeeld door het stimuleren van ontwikkelingen in het combineren van visserij en aquacultuur. Het Nationaal Waterplan en de Beleidsnota Noordzee bieden reeds goede aanknopingspunten om daadwerkelijk in te zetten op een integrale en duurzame ontwikkeling van de Noordzee, maar volgens de raden is de daadwerkelijke uitwerking door de Rijksoverheid nu nog te beperkt.

Tegelijkertijd is het volgens de raden de taak van de Rijksoverheid om het mogelijk te maken dat de verschillende stakeholders medeverantwoordelijkheid dragen voor de Noordzee. Door hen actiever te betrekken, kan volgens de raden een breed gedragen perspectief op de ontwikkeling van de Noordzee ontstaan. De raden benadrukken dat het van belang is dat ook de stakeholders uit de overige bij de Noordzee betrokken lidstaten een plaats krijgen in dit ontwikkelingsproces.

Kies gelijktijdig voor een nationale en internationale benadering

De uitdagingen die voorliggen bij de Noordzee zijn niet gebonden aan de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Een duurzame ontwikkeling van de Noordzee is alleen mogelijk als samenwerking met de buurlanden wordt gezocht met name rond de zuidelijke Noordzee (Verenigd Koninkrijk, België, Denemarken en Duitsland). Dat vraagt per definitie om een internationale inzet van Nederland. Om internationaal een verbindende rol te kunnen spelen, moet Nederland bovendien de nationale agenda voor de Noordzee duidelijk neerzetten. De raden zijn daarom van mening dat de Rijksoverheid een tweesporenbeleid moet volgen voor de Noordzee:

- Opstarten van een duurzaam ontwikkelprogramma voor de Nederlandse EEZ, binnen de nationale verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Invulling geven aan een internationaal verbindende rol voor een duurzame ontwikkeling van de Noordzee als geheel.

De twee sporen worden hierna uitgewerkt en in het verdere advies nader toegelicht.

Werk een ontwikkelprogramma uit voor de Noordzee

De raden adviseren om een continu ontwikkelprogramma op te zetten voor de duurzame ontwikkeling van de Noordzee. Daartoe dient de Rijksoverheid een 'Ontwikkelplan Noordzee' op te stellen, waarin op basis van de maatschappelijke betekenis van de Noordzee, de diverse sectorale doelen aan elkaar worden gekoppeld tot een set integrale doelen. Van deze doelen dient de Rijksoverheid het gewenste eindresultaat te formuleren, maar de stakeholders moeten vrijgelaten worden in hoe dat eindresultaat te bereiken. Daarvoor is een voorwaarde dat de doelen en de eindresultaten concreet genoeg zijn om ze te kunnen meten. Ze worden verder voorzien van een duidelijk tijdpad met vooraf vastgestelde toetsmomenten.

De raden zijn van mening dat duurzame ontwikkeling van de Noordzee alleen vorm kan krijgen als samenhangende doelen worden geformuleerd voor alle relevante sectoren. Dat betekent dat de doelen, naast op bescherming, ook gericht moeten zijn op mogelijkheden voor het ontwikkelen van nieuwe initiatieven en op optimale benutting van de zee, die recht doet aan de ecologische werking daarvan en aan de werking van andere functies. Dit heeft overigens ook gevolgen voor het definiëren van de 'goede milieutoestand' en van de milieudoelen, zoals voorgeschreven in de Kaderrichtlijn mariene strategie. Die doelen moeten realistisch zijn en recht doen aan de balans tussen de ecologische, economische en sociaal-culturele belangen die met het Ontwikkelplan Noordzee worden nagestreefd. De milieudoelen moeten immers niet zodanig geformuleerd zijn dat ze een onoverkomelijk obstakel worden voor het benutten van kansen of ontwikkelingen die algemeen als interessant worden gezien.

In het Ontwikkelplan Noordzee moet de Rijksoverheid niet schromen om bij het opstellen van de doelen prikkelende, maar reële ambities te formuleren. Zo kan de Rijksoverheid bijvoorbeeld de vraag stellen of het mogelijk is:

- Twee miljoen huizen in de Randstad te verwarmen met zeewater?
- De Noordzee grootschalig te gebruiken als warmtewisselaar?
- De productie van voedsel en ander hoogwaardig organisch materiaal uit de Noordzee te verhogen en tegelijk de visserijdruk en vervuiling te verminderen?
- De bijdrage van toerisme en recreatie aan de nationale economie te vergroten en tegelijk robuuste ecologische bescherming en ontwikkeling te realiseren?

De inhoudsopgave van het Ontwikkelplan Noordzee zou er als volgt uit kunnen zien:

Mogelijke inhoudsopgave Ontwikkelplan Noordzee

- Integrale doelen
  - Ecologie
  - Economie
  - Sociaal-cultureel
  - Voedselvoorziening
  - Energievoorziening
- Randvoorwaarden bij het bereiken van de doelen
  - Goede milieutoestand
  - Gemeenschappelijk visserijbeleid
  - Zeerechtverdrag
- Onderzoeksagenda en identificatie van kansrijke ontwikkelingen
- Prioriteiten in ontwikkelingen
- Maatregelenpakket, inclusief maatregelenpakket mariene strategie
- Tijdpad en toetsmomenten

De totstandkoming van het Ontwikkelplan Noordzee is niet het eindproduct, maar de start van een continu ontwikkelprogramma voor de Noordzee. De raden zijn van mening dat het Ontwikkelplan Noordzee eind 2012 gereed moet zijn.

Momenteel werkt Rijkswaterstaat Dienst Noordzee aan de herziening van het Integraal Beheerplan Noordzee. In het concept van de herziening wordt aangegeven dat gekozen wordt voor een proactievere en sturender werkwijze dan voorheen. De raden juichen deze nieuwe beheerfilosofie toe. Als opstap naar het Ontwikkelplan Noordzee kan het herziene Integraal Beheerplan Noordzee er de contouren van schetsen. Voor de vaststelling van het Ontwikkelplan Noordzee zou de Rijksoverheid een vergelijkbare procedure dienen te volgen als voor een rijksstructuurvisie. Dat wil zeggen dat zowel het kabinet als de Eerste en Tweede Kamer betrokken zijn bij voorbereiding en vaststelling van het plan.

De verantwoordelijkheid voor een duurzame ontwikkeling van de Noordzee vereist een actievere rol van de Rijksoverheid. Onderdeel van het voorgestelde continue

ontwikkelprogramma Noordzee moet dan ook zijn dat de Rijksoverheid actief richting geeft aan de bescherming en de optimale benutting van de zee en nieuwe initiatieven stimuleert. Daarvoor is het noodzakelijk dat de Rijksoverheid beleidsinstrumenten inzet en ontwikkelt die aansluiten bij de geformuleerde integrale doelen en die recht doen aan de dynamiek en complexiteit van de Noordzee. Nieuwe planfiguren of verdergaande juridisering van de Noordzee, bijvoorbeeld door de introductie van een bestemmingsplan, passen daar volgens de raden niet bij. De raden suggereren om de volgende (bestaande en nieuwe) beleidsinstrumenten gericht in te zetten:

- ruimte voor experimenten;
- flexibel vergunningstelsel;
- gebiedsreservering en -zonering;
- gericht investeringsbeleid;
- verbeteringen in sectoraal beleid;
- uitwerking van de mariene strategie voor de Noordzee.

Bouw aan een gezamenlijke kennisbasis

Hoewel er veel onderzoek wordt gedaan naar allerlei aspecten van de Noordzee, is er nog veel onbekend over de processen die zich in het zeesysteem voltrekken. De verschillende stakeholders, de Rijksoverheid en wetenschappelijke instituten voeren eigen onderzoeken uit. Kennisontwikkeling vindt daardoor hoofdzakelijk plaats binnen de eigen sector en vanuit de eigen uitgangspunten. Al deze partijen redeneren vanuit een ander referentiekader en dat bemoeilijkt bij voorbaat al een discussie over de toekomst van de Noordzee.

Volgens de raden is het alleen mogelijk samenhangende doelen voor de Noordzee te formuleren wanneer op basis van gemeenschappelijke inzichten wordt gediscussieerd. Daartoe moeten de Rijksoverheid en de verschillende stakeholders in ieder geval proberen om te komen tot een gezamenlijke analyse van het systeem van de Noordzee, een gedeeld inzicht in de diverse individuele belangen en een gedeelde definitie van de nationale verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid op de Noordzee.

Met het oog op de duurzame ontwikkeling van de Noordzee is het belangrijk dat niet alleen de samenwerking tussen de overheid en de stakeholders wordt versterkt, maar ook die tussen stakeholders onderling. Daarom adviseren de raden om een publiek

toegankelijke plaats te creëren waar alle informatie en onderzoek over de Noordzee samenkomt. Op deze manier ontstaat een gedeelde kennisbasis en onderzoeksagenda bij de Rijksoverheid en bij stakeholders. Met het oog op de internationale samenwerking is het overigens wel zaak om de kennisbasis en onderzoeksagenda ook af te stemmen met de overige bij de Noordzee betrokken lidstaten.

Deel nationaal de verantwoordelijkheden duidelijk toe

Maak één bewindspersoon het centrale aanspreekpunt voor de Noordzee

Op dit moment is de staatssecretaris van IenM coördinerend bewindspersoon voor de Noordzee. Dat betekent dat die verantwoordelijk is voor het algemene Noordzeebeleid. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de verschillende functies (bijvoorbeeld energie, visserij, natuur, archeologie) van de Noordzee zijn echter verdeeld over meerdere bewindspersonen. Afstemming van het beleid en beheer vindt nu, gecoördineerd door het Ministerie van IenM, hoofdzakelijk plaats in het Interdepartementaal Directeuren Overleg Noordzee (IDON). De raden constateren echter dat integratie van beleid om meer vraagt dan afstemming alleen. Het gaat ook om het organiseren van het vermogen om door te pakken. Het is daarom belangrijk dat er één duidelijke bestuurlijke belangenbehartiger – en daarmee één centraal aanspreekpunt – is voor de gehele Noordzee. De raden adviseren om daartoe de positie van de coördinerend bewindspersoon te versterken, zodat er één verantwoordelijke is voor de planontwikkeling en het bereiken van de doelen. Deze bewindspersoon heeft dan de taak om vanuit het gezamenlijke perspectief op de maatschappelijke betekenis te komen tot een duurzame ontwikkeling van de Noordzee. Daarnaast is de bewindspersoon zowel nationaal als internationaal het centrale aanspreekpunt voor alle zaken die de Noordzee aangaan. De verantwoordelijke bewindspersoon is de verbinder van sectorale belangen. Alle participerende stakeholders krijgen daarmee ook één duidelijk aanspreekpunt. De uitvoering van de regie over het Ontwikkelplan Noordzee kan gevoerd worden door een regeringscommissaris. Die regeringscommissaris is verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang en zorgt voor de verbinding tussen beleidsterreinen, sectoren en stakeholders.

De positie van de verantwoordelijke bewindspersoon kan versterkt worden door de genoemde regeringscommissaris ook het mandaat te geven om, voor zover het de Noordzee betreft, uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden van de andere bewindspersonen. Een andere mogelijkheid is alle wettelijke bevoegdheden die

relevant zijn voor de Noordzee bij één bewindspersoon onder te brengen, bijvoorbeeld door een programmaminister voor de Noordzee te benoemen. Daarvoor zijn meerdere wetswijzigingen nodig. De raden realiseren zich dat met het herschikken van de bestuurlijke bevoegdheden nieuwe knelpunten kunnen ontstaan op beleidsterreinen die zowel een belang hebben op land als op zee (bijvoorbeeld energie en natuur). De nieuwe scheidslijnen in de bestuurlijke organisatie vragen dan ook om extra aandacht bij de overgang naar één bestuurlijk verantwoordelijke voor de Noordzee.

Maak stakeholders medeverantwoordelijk

De raden adviseren om, zoals eerder aangegeven, nog meer nadruk dan nu te leggen op gezamenlijke kennis- en beleidsontwikkeling door de verschillende stakeholders. Door in te zetten op de gezamenlijke formulering van de voorliggende opgaven en de daaruit voortvloeiende doelstellingen voor de Noordzee, kan een breed gedragen visie op de ontwikkeling van de Noordzee ontstaan. Alleen dan kunnen de diverse stakeholders daadwerkelijk medeverantwoordelijkheid nemen voor een duurzame omgang met de Noordzee. Dat geldt ook voor decentrale overheden, daar waar er een raakvlak tussen land en zee is.

Vanuit de gedachte van de gedeelde verantwoordelijkheid adviseren de raden om een Noordzee-partnerschap op te richten, waarin zowel overheden, stakeholders als wetenschappers vertegenwoordigd zijn. Het partnerschap richt zich op het optimaal gebruik en uitwisseling van de beschikbare kennis van alle betrokkenen. Tegelijkertijd geeft het invulling aan de medeverantwoordelijkheid van de stakeholders bij de ontwikkeling van het beleid en het beheer van de Noordzee. Om ervoor te zorgen dat vertaling van beleid naar uitvoering plaatsvindt, adviseren de raden om de bijdragen van de afzonderlijke sectoren aan de duurzame ontwikkeling van de Noordzee vast te leggen in convenanten. De genoemde regeringscommissaris kan de voorzitter zijn van het partnerschap.

Creëer een geïntegreerde uitvoerings-, beheer- en handhavingsorganisatie

Op beheerniveau, vooral op het gebied van vergunningverlening, zijn er al belangrijke stappen gezet naar ‘één loket’ voor de Noordzee. De daadwerkelijke vergunningen concessieverlening wordt echter nog gedaan door meerdere departementen, waartussen ambtelijke afstemming plaatsvindt. De raden adviseren om het huidige coördinerende beheer van Rijkswaterstaat uit te bouwen, zodat er één geïntegreerde beheerder is die uitvoering geeft aan al de met de Noordzee gemoeide sectorale en

integrale wet- en regelgeving en al het beleid. De beheerder kan ook zorg dragen voor gecoördineerde handhaving[1]. Voor de uitvoering van de handhaving is inmiddels een ontwikkeling in gang gezet om te komen tot één gezamenlijke handhavingsorganisatie, waarbij de Kustwacht een centrale plaats heeft.

Internationale samenwerking

Zoals aangegeven zal Nederland, parallel aan de inspanningen op nationaal niveau, een actieve, verbindende rol moeten spelen in de internationale beleidsontwikkeling voor de Noordzee. Het belang van de Noordzee voor Nederland is immers groot. Duurzame ontwikkeling is vanwege het grensoverschrijdende karakter van de uitdagingen alleen mogelijk wanneer deze in samenhang met de omliggende lidstaten wordt opgepakt. Bovendien is regionale afstemming bij de uitwerking van de Kaderrichtlijn mariene strategie een verplichting, die uitgebouwd kan worden naar een integraal ontwikkelprogramma dat door de gezamenlijke lidstaten in de Noordzeeregio wordt opgepakt. Diverse 'Noordzeelanden' hebben elk hun eigen focus bij het beheer van de Noordzee en Nederland doet er goed aan de internationale samenwerking aan te grijpen om *best practices* van buurlanden mee te nemen in het eigen ontwikkelprogramma.

De raden zijn positief over de ambitie die Nederland in de Beleidsnota Noordzee geformuleerd heeft om een actieve rol te spelen bij de versterking van de afstemming tussen de bij de zuidelijke Noordzee betrokken lidstaten. De raden adviseren om invulling te geven aan deze rol door internationaal op ambtelijk operationeel niveau de afstemming en de samenwerking verder te verbreden, om vervolgens stapsgewijs toe te werken naar de bestuurlijke verankering daarvan. De ontwikkeling van de samenwerking kost tijd, maar gezien de vele (internationale) beleidsontwikkelingen is het zaak er juist nu actief op in te zetten. Voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen de bij de zuidelijke Noordzee betrokken lidstaten kan de samenwerking die in de tweede helft van de twintigste eeuw is ontstaan in het kader van de bescherming van de Rijn, de Rijncommissie, als voorbeeld dienen. Hoewel de aard van de uitdagingen bij de Rijn verschilt van die bij de Noordzee, zijn de

1 Voor de uitwerking van een dergelijke integrale beheerder kan de Rijksoverheid kijken naar het voorbeeld van de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Deze zijn verantwoordelijk voor de regionale uitvoering van de ruimtelijke ordenings- en milieutaken die bij verschillende decentrale overheden zijn belegd.

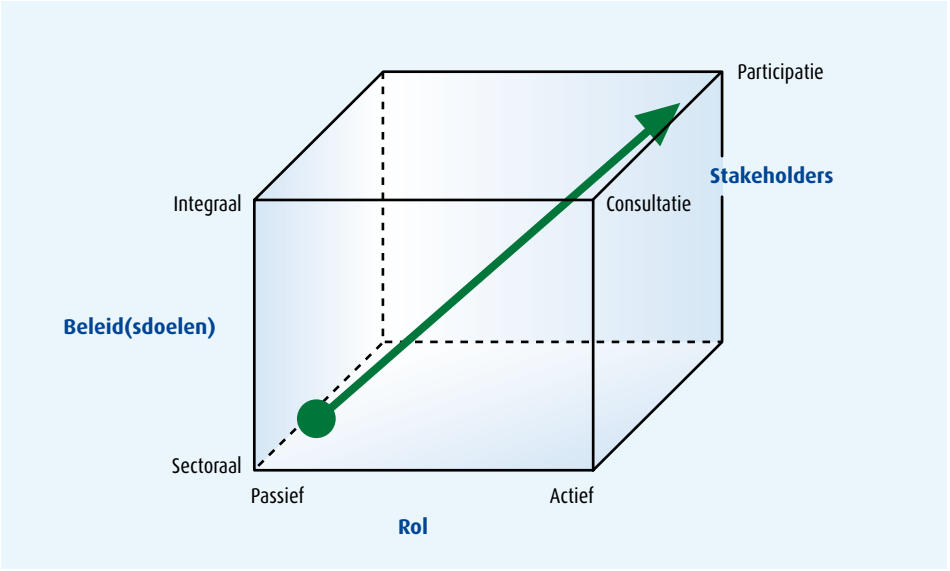
raden van mening dat de ontwikkeling van de Rijncommissie ook voor de zuidelijke Noordzee belangrijke lessen bevat over het effectief vormgeven van de internationale samenwerking. Succesfactoren voor de samenwerking tussen de Rijnoeverstaten zijn (Dieperink, 1999):

- Er is gezocht naar gemeenschappelijke belangen van de Rijnoeverstaten.
- De Nederlandse overheid speelt een actieve (trekkers)rol.
- Er is ruimte voor de inbreng van maatschappelijke organisaties.
- De institutionele ontwikkelingen vonden stapsgewijs in de tijd plaats.

Aanbevelingen

De raden adviseren om de implementatie van de Kaderrichtlijn mariene strategie aan te grijpen om een integrale en duurzame ontwikkeling van de Noordzee vorm te geven. De Rijksoverheid neemt daarbij een actieve rol en werkt - vanuit de maatschappelijke betekenis van de Noordzee als geheel - samen met zowel nationale als internationale stakeholders aan een breed gedragen perspectief op de ontwikkeling van de Noordzee.

Figuur 1. Naar een actief, integraal en op participatie gericht handelingsperspectief voor de Noordzee



De aanbevelingen om tot deze ontwikkeling te komen, zijn als volgt:

- Volg twee parallelle sporen om een integrale en duurzame ontwikkeling van de Noordzee te bereiken: start een ontwikkelprogramma voor de Nederlandse EEZ en speel internationaal een actieve en verbindende rol in de samenwerking tussen de landen aan de zuidelijke Noordzee.
- Stel voor het einde van 2012 een Ontwikkelplan Noordzee vast. Schets in het herziene Integraal Beheerplan Noordzee al de contouren van dit ontwikkelplan.
- Formuleer in het Ontwikkelplan Noordzee integrale doelen die niet alleen gericht zijn op bescherming, maar ook op innovatie en duurzame benutting van de Noordzee. Beschrijf een tijdpad met duidelijke toetsmomenten.
- Start een continu ontwikkelprogramma voor de uitwerking van het Ontwikkelplan Noordzee.
- Creëer een publiek toegankelijk kennisnetwerk, van waaruit overheden en stakeholders een gezamenlijke kennisbasis ontwikkelen.
- Geef stakeholders de verantwoordelijkheid om mee te denken over de formulering en uitwerking van de voorliggende opgaven.
- Ontwikkel beleidsinstrumenten die bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van de Noordzee.
- Maak één bewindspersoon verantwoordelijk voor de uitwerking van het ontwikkelprogramma Noordzee en versterk zijn positie, bijvoorbeeld door de ondersteuning van een regeringscommissaris.
- Richt een integrale uitvoerings-, beheer- en handhavingsdienst voor de Noordzee op.

Deel 2 Analyse

1 De Kaderrichtlijn mariene strategie in bestuurlijk en institutioneel perspectief

De Kaderrichtlijn mariene strategie biedt een kader voor de verschillende uitdagingen voor het mariene milieu. Dit kader staat echter niet op zichzelf. De richtlijn is een onderdeel van het geïntegreerd maritiem beleid van de Europese Unie en er zijn belangrijke raakvlakken met het gemeenschappelijk visserijbeleid. Daarnaast is er een relatie met diverse verdragen, waaronder het OSPAR-Verdrag (zie paragraaf 1.4). Momenteel onderzoeken de Europese Commissie en het Europees Parlement in overleg met de stakeholders of het wenselijk is aanvullende richtlijnen op te stellen voor de ruimtelijke ordening op zee en geïntegreerd beheer van kustzones. De uitkomst van deze discussies is nog onbekend.

kader 1

De Waddenzee in dit advies

Nederland heeft ervoor gekozen om de Waddenzee buiten de reikwijdte van de Kaderrichtlijn mariene strategie te laten, maar de nieuwe beleidsregels die uit deze richtlijn voortkomen wel toe te voegen aan het bestaande Waddenzeebeleid. Dit advies richt zich behalve op de implementatie van de Kaderrichtlijn mariene strategie, ook op de duurzame ontwikkeling van de Noordzee als geheel. De raden hebben besloten de Waddenzee niet te integreren in dit advies, omdat het ontwikkelingsperspectief van de Waddenzee wezenlijk verschilt van dat van de Noordzee - onder andere door de status van beschermd natuurgebied. De Raad voor de Wadden is betrokken bij de voorbereiding van het voorliggende advies en de Raad voor de Wadden adviseert mogelijk nog over de consequenties van de wijze waarop de doorwerking van de Kaderrichtlijn mariene strategie in de Waddenzee wordt uitgevoerd, en over de relatie tussen de Waddenzee en de Noordzee.

1.1 Het geïntegreerd maritiem beleid van de Europese Unie

De Europese Commissie stelt dat zeeën een grote rol spelen in het creëren van welzijn en welvaart voor Europa. De interacties met de zee zijn intenser en gevarieerder dan ooit, evenals de waarde van de zee voor Europa. Technologie en deskundigheid stellen de mens in staat steeds meer waarde uit de zee te halen. Dit leidt tot een grotere druk op het mariene milieu en de daarbij behorende rijkdommen. Omdat alles wat met de Europese zeeën en oceanen te maken heeft, sterk met elkaar is verweven, is het volgens de Europese Commissie van belang dat de verschillende opgaven in samenhang worden opgepakt.

In de strategische doelen voor 2005-2009 heeft de Europese Commissie er dan ook op gewezen dat "er een bijzondere behoefte is aan een alomvattend maritiem beleid dat gericht is op de ontwikkeling van een welvarende maritieme economie die op een in milieuopzicht duurzame wijze tot stand komt. Dit beleid moet bij uitstek worden ondersteund in de context van marien wetenschappelijk onderzoek, technologie en innovatie (Europese Commissie, 2005)." De uit deze doelstelling voortvloeiende aanpak moet steunen op twee met elkaar verbonden pijlers: (1) de Lissabonstrategie voor meer groei en betere banen binnen de Europese Unie en (2) de zorg voor de situatie van het mariene milieu van de zeeën.

Op 10 oktober 2007 verscheen de Mededeling van de Commissie over een geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie, het zogenaamde blauwboek. Het blauwboek is de grondslag voor het bestuurskader en voor de sectoroverschrijdende instrumenten voor een communautair geïntegreerd maritiem beleid. De Europese Commissie onderscheidt in het blauwboek vijf actiegebieden van een geïntegreerd maritiem beleid. Het optimaliseren van het duurzame gebruik van zeeën en oceanen is de belangrijkste daarvan. De andere vier zijn: het opbouwen van een kennis- en innovatiebasis voor het maritieme beleid, een hoge levenskwaliteit in de kustregio's, het bevorderen van leiderschap in Europa in internationale maritieme aangelegenheden en het vergroten van de zichtbaarheid van maritiem Europa.

1.2 De Kaderrichtlijn mariene strategie

Tegen de achtergrond van een toenemende bezorgdheid over de toestand van Europa's zeeën en oceanen, presenteerde de Europese Commissie in oktober 2005

een thematische strategie voor het mariene milieu, met als doel het duurzame gebruik, de bescherming en het behoud van mariene ecosystemen te bevorderen. De strategie weerspiegelt het toegenomen bewustzijn van zowel het belang als de kwetsbaarheid van de mariene ecosystemen. Om de economische mogelijkheden van de zeeën en oceanen ten volle te kunnen benutten, is een hoog beschermingsniveau van het mariene milieu een absolute voorwaarde. Het Europees Parlement en de Europese Raad stelden daarom een Kaderrichtlijn mariene strategie vast, die op 15 juli 2008 in werking is getreden.

De Kaderrichtlijn mariene strategie verplicht de lidstaten om een strategie op te stellen die erop gericht is vóór 2020 een goede milieutoestand te bereiken voor alle mariene wateren waarover de lidstaten rechtsmacht uitoefenen (zie kader 2).

De juridische implementatie

Bij het Ministerie van IenM is het directoraat-generaal Water verantwoordelijk voor de implementatie van de Kaderrichtlijn mariene strategie. Voor de juridische implementatie is gekozen voor een aanpassing van het Waterbesluit. Op dit moment wordt gewerkt aan de initiële beoordeling en aan de beschrijving van het begrip 'goede milieutoestand'. Daarover moet, met inachtneming van enkele bindende criteria en methodologische standaarden van de Europese Commissie, in 2012 worden gerapporteerd. Nederland is vrij bij het bepalen van het eigen ambitieniveau, al moet dat wel in lijn zijn met de algemene doelstelling van de richtlijn. De verwachting is dat zowel de initiële beoordeling, het begrip goede milieutoestand, als de daaraan gekoppelde doelen en indicatoren in 2011 in concept gereed zijn, zodat er voldoende tijd is voor de definitieve afronding van deze producten medio 2012.

De beleidsmatige implementatie

Op basis van de beschreven goede milieutoestand worden milieudoelen gedefinieerd en monitoring- en maatregelenprogramma's opgesteld. Deze vormen samen de mariene strategie, die elke bij de Noordzee betrokken lidstaat dient op te stellen. In 2015 moeten de mariene strategieën vastgesteld zijn. De Kaderrichtlijn mariene strategie stelt als voorwaarde dat de strategieën worden opgesteld in onderlinge samenwerking tussen lidstaten en (internationale) stakeholders binnen dezelfde mariene regio.

kader 2

Goede milieutoestand

"De milieutoestand van de mariene wateren wanneer deze tot ecologisch verscheiden en dynamische oceanen en zeeën leiden die schoon, gezond en gelet op hun intrinsieke omstandigheden productief zijn, en wanneer het gebruik van het mariene milieu op een duurzaam niveau is, aldus het potentieel voor gebruik en activiteiten door de huidige en toekomstige generaties veilig stellend, dat wil zeggen:
a) door hun structuur, functies en processen kunnen de samenstellende mariene ecosystemen, in combinatie met de daarmee verbonden fysiografische, geografische, geologische en klimatologische factoren optimaal functioneren en hun veerkracht behouden tegenover door de mens teweeggebrachte milieuveranderingen. Mariene soorten en habitats worden beschermd, door de mens veroorzaakte achteruitgang van de biodiversiteit wordt voorkomen en de verschillende biologische componenten functioneren in evenwicht;
b) de hydromorfologische, fysische en chemische eigenschappen van de ecosystemen, met inbegrip van die welke het gevolg zijn van menselijke activiteiten in het betrokken gebied, ondersteunen de hierboven beschreven ecosystemen. De door de mens in het mariene milieu ingebrachte stoffen en energie, met inbegrip van lawaai, brengen geen verontreinigingseffect teweeg.

De goede milieutoestand wordt bepaald op het niveau van de mariene regio of subregio, overeenkomstig artikel 4, op basis van de kwalitatief beschrijvende elementen in bijlage 1. Op basis van de ecosysteemgerichte benadering zal een aanpassingsgericht beheer worden toegepast met de bedoeling een goede milieutoestand te bereiken."

Bron: Artikel 3, lid 5 van de Kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG)

kader 3

Elementen van een mariene strategie

In de Kaderrichtlijn is bepaald dat de mariene strategie in ieder geval moet bestaan uit de volgende elementen:

- Het omzetten van de richtlijn naar de benodigde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen (uiterlijk 15 juli 2010).
- Het maken van een initiële beoordeling van de huidige milieutoestand en de milieueffecten van menselijke activiteiten daarop (uiterlijk 15 juli 2012).
- Het omschrijven van een goede milieutoestand op basis van elf in de richtlijn beschreven kwalitatieve elementen[2] (uiterlijk 15 juli 2012).
- Het vaststellen van een reeks milieudoelen en daarmee samenhangende indicatoren (uiterlijk 15 juli 2012).
- Het vaststellen en uitvoeren van een monitoringsprogramma van voortgaande beoordeling en periodieke actualisering van de doelen (uiterlijk 15 juli 2014).
- Het ontwikkelen en toepassen van een programma van maatregelen gericht op het bereiken of behouden van een goede milieutoestand (uiterlijk 2015/2016).

1.3 Het gemeenschappelijk visserijbeleid

De vrijheid die de lidstaten in principe hebben om te bepalen op welke manier ze de Europese doelstellingen van het geïntegreerd maritiem beleid realiseren, geldt niet voor het beleid voor de visserij. De Europese lidstaten streven met het zogeheten gemeenschappelijk visserijbeleid gezamenlijk naar een gezonde en duurzame visserijsector.

De lidstaten hebben daartoe het grootste deel van de bevoegdheden op het gebied van visserij en visserijbeleid overgedragen aan de Europese Unie. De vormgeving van het

2 Die elf elementen zijn: (1) biologische biodiversiteit, (2) niet-inheemse soorten, (3) populaties van commerciële vissoorten, (4) mariene voedselketens, (5) door de mens teweeggebrachte eutrofiëring, (6) integriteit van de zeebodem, (7) permanente wijziging van hydrografische eigenschappen, (8) concentraties van vervuilende stoffen, (9) vervuilende stoffen in vis en andere visserijproducten, (10) zwerfvuil, (11) toevoer van energie (waaronder onderwatergeluid).

visserijbeleid is daarmee een exclusieve competentie van de Europese Unie. Concreet betekent dit dat structurele visserijmaatregelen buiten de territoriale wateren alleen kunnen worden genomen door de Raad van Ministers van de Europese Unie.

Een groot deel van de kwalitatieve elementen in de Kaderrichtlijn mariene strategie gaan over de visserij. Bij de uitwerking van de mariene strategie kunnen lidstaten niet anders dan een relatie leggen met het Europese visserijbeleid. Omdat het visserijbeleid een exclusieve bevoegdheid is van de Europese Unie, kunnen lidstaten op dit gebied echter niet zonder meer zelf maatregelen nemen. Als het gemeenschappelijk visserijbeleid in 2012 wordt herzien, is het dan ook van groot belang dat er voldoende aandacht is voor de relatie tussen de Kaderrichtlijn mariene strategie en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Omdat de Kaderrichtlijn mariene strategie het integrale juridische raamwerk is waarbinnen ontwikkelingen op het gebied van beleid en beheer voor de zee moeten passen, moeten de te nemen maatregelen voor de verduurzaming van de visserij aansluiten bij de met de Kaderrichtlijn mariene strategie ingezette ontwikkeling richting een ecosysteemgerichte benadering.

1.4 De juridische context

Op mondiaal niveau zijn de Verenigde Naties een belangrijke speler. Het VN-zeerechtverdrag is het overkoepelende juridische kader voor alle activiteiten op zee. Het Zeerechtverdrag verdeelt de Noordzee in juridische zones waarover de kuststaten rechtsmacht kunnen uitoefenen. Het Nederlandse deel van de Noordzee beslaat ongeveer 57.000 km^2, circa 10 procent van de totale Noordzee. Tot 1 kilometer uit de Nederlandse kust is de Noordzee gemeentelijk en provinciaal ingedeeld. Binnen de Nederlandse territoriale wateren – tot 12 zeemijl uit de kust – heeft de Rijksoverheid op de Noordzee vergelijkbare bevoegdheden als op land bij de ontwikkeling van beleid en bij het beheer.

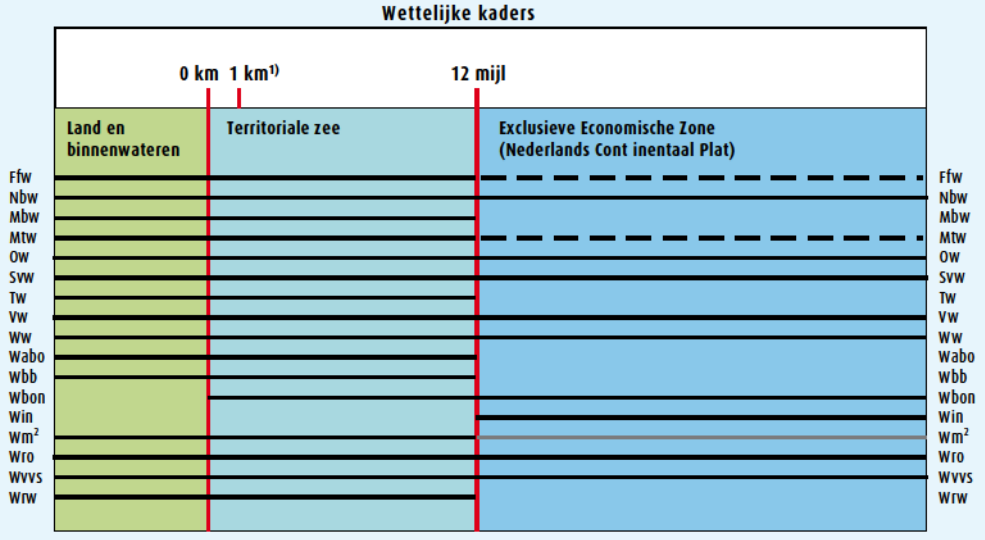
Buiten de territoriale wateren heeft Nederland, overeenkomstig het Zeerechtverdrag, een Nederlands Continentaal Plat en de daarmee samenvallende EEZ. Over dit gebied oefent Nederland soevereine rechten en jurisdictie uit wanneer het gaat om exploratie en exploitatie, behoud en beheer van de levende en niet-levende rijkdommen en als het gaat om activiteiten zoals de opwekking van energie, de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek, en bescherming en behoud van het mariene milieu. De bevoegdheden

Kaart 2. Juridische grenzen in het Nederlandse deel van de Noordzee

van Nederland buiten de territoriale wateren worden op sommige gebieden overigens beperkt door het Zeerechtverdrag. Zo voorziet het verdrag onder andere in het recht op vrije doorvaart van schepen, op overvlucht van vliegtuigen en in het recht op het aanleggen van kabels en leidingen in de EEZ van andere landen (Dotinga en Trouwborst, 2008).

Daarnaast zijn er over enkele specifieke onderwerpen op zowel mondiaal als regionaal niveau afspraken gemaakt tussen kuststaten en zijn er diverse Europese regels van toepassing op de Noordzee. Deze overeenkomsten zijn vastgelegd in verdragen en richtlijnen die geïmplementeerd moeten worden in nationale wetgeving (zie figuur 2). De onderwerpen van deze verdragen variëren van milieubescherming tot scheepvaartregulering.

Figuur 2. Nationale wettelijke kaders op de Noordzee



Ffw - Flora- en faunawet
Mbw - Mijnbouwwet
Mtw - Monumentenwet
Nbw - Natuurbeschermingswet 1998
Ow - Ontgrondingenwet
Svw - Scheepvaartverkeerswet
Tw - Tracéwet
Vw - Visserijwet
Ww - Waterwet
Wabo - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb - Wet bodembescherming
Wbon - Wet bestrijding ongevallen Noordzee
Win - Wet installaties Noordzee
Wm2 - Wet milieubeheer
Wro - Wet op de ruimtelijke ordening
Wvvs - Wet voorkoming verontreiniging door schepen
Wrw - Wrakkenwet

1) i.v.m. Wro
2) In beperkte mate van toepassing in EEZ (Wet milieubeheer hoofdstuk 7, hoofdstuk 12 - titel 3, hoofdstuk 16 - titel 2)
— — — Toekomstige uitbreiding voor EEZ

Bron: www.noordzeeloket.nl

Voor de Kaderrichtlijn mariene strategie verdient met name het OSPAR-verdrag bijzondere aandacht. Het OSPAR-verdrag is het overkoepelend internationaal juridisch kader voor de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (waar ook de Noordzee onder valt). Het verdrag bevat onder andere algemene verplichtingen ter bescherming van het mariene milieu en vervangt daarmee de verdragen van Oslo (1972) en Parijs (1974). In de praktijk benutten de lidstaten het OSPAR-verdrag hoofdzakelijk om kennis en informatie over de toestand van en ontwikkelingen op de Noordzee uit te wisselen en hun beleid en strategie af te stemmen wanneer het gaat om het voorkomen van verontreiniging van het mariene milieu en het stimuleren van duurzaam gebruik van de zee.

Bij de uitwerking van de mariene strategie voor de Noordzee wordt OSPAR een belangrijke rol toebedeeld. In de Kaderrichtlijn mariene strategie is namelijk een bepaling opgenomen waarin staat dat lidstaten bij de uitwerking van de strategie zoveel mogelijk gezamenlijk op moeten trekken met de bij de mariene (sub)regio betrokken lidstaten. Tevens staat in de richtlijn dat in het kader van de afstemming tussen de lidstaten zoveel mogelijk aansluiting moet worden gezocht bij bestaande regionale institutionele samenwerkingsstructuren.

De maatschappelijke betekenis van de Noordzee als vertrekpunt

2

Het Nationaal Waterplan kiest voor een 'duurzaam, ruimte-efficiënt en veilig gebruik van de Noordzee, in evenwicht met het mariene ecosysteem zoals vastgelegd in de Kaderrichtlijn water, de Kaderrichtlijn mariene strategie en de Vogel- en Habitatrichtlijn'. Deze keuze leidt tot de aanwijzing van enkele 'activiteiten van nationaal belang' (zandwinning en -suppletie, duurzame (wind)energie, olie- en gaswinning, CO_2-opslag, zeescheepvaart en defensie) in de Beleidsnota Noordzee. De activiteiten van nationaal belang zijn afgeleid van bestaande functies op de Noordzee en van functies die op land ongewenst zijn en waarvoor de Noordzee mogelijkheden biedt (bijvoorbeeld windparken en CO_2-opslag). In de nota wordt niet expliciet gemaakt in hoeverre de functies de maatschappelijke betekenis van de Noordzee kunnen versterken. De raden zijn van mening dat bij het formuleren van de doelstellingen bestaande activiteiten niet leidend moeten zijn, maar juist de maatschappelijke betekenis van de Noordzee en de kansen voor ontwikkeling die zich daar voordoen. Alleen dan kan volgens de raden invulling worden gegeven aan de duurzame ontwikkeling van de Noordzee.

2.1 De maatschappelijke betekenis van de Noordzee

De Noordzee is op diverse manieren van grote maatschappelijke betekenis voor Nederland. De raden onderscheiden in ieder geval de volgende aspecten:

- de ecologische betekenis;
- de economische betekenis;
- de sociaal-culturele betekenis.

kader 4

Nationaal Waterplan

Conform de Waterwet moet iedere zes jaar een Nationaal Waterplan gemaakt worden, het formele rijksplan voor het nationale waterbeleid. Het eerste Nationaal Waterplan beslaat de planperiode 2009-2015. Een belangrijk onderdeel van het Nationaal Waterplan is het Noordzeebeleid. Op basis van de Wet ruimtelijke ordening heeft het Nationaal Waterplan, ook voor de Noordzee, voor ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie.

Beleidsnota Noordzee

De Beleidsnota Noordzee is een bijlage bij het Nationaal Waterplan en daarin staat het Noordzeebeleid verder uitgewerkt. Tevens geeft de Beleidsnota Noordzee inzicht in de relaties met aangrenzend beleid. Op basis van een analyse van de verschillende gebruiksfuncties zijn in de Beleidsnota Noordzee drie maatschappelijke ontwikkelopgaven geformuleerd. Naar aanleiding daarvan worden de beleidskeuzen toegelicht en nader uitgewerkt.

Integraal Beheerplan Noordzee

Het Integraal Beheerplan Noordzee geeft een overzicht van de wijze waarop de Rijksoverheid het beheer op de Noordzee vormgeeft. Het Integraal Beheerplan Noordzee heeft de status van beleidsregel en geeft een nadere uitwerking van het Nationaal Waterplan en de verschillende wetten en verdragen die op de Noordzee van toepassing zijn. Het huidige beheer is nog gebaseerd op de Nota Ruimte en daarom wordt momenteel gewerkt aan een herziening van het Integraal Beheerplan Noordzee.

Ecologische betekenis

De ecologische betekenis betreft de intrinsieke waarde van het ecosysteem. De Noordzee is een voedselrijke zee, waardoor er veel verschillende soorten leven mogelijk zijn. De grote biodiversiteit is een belangrijk onderdeel van de ecologische betekenis van de Noordzee voor Nederland. De biodiversiteit is van groot belang voor de regulering van het klimaatsysteem, de verwerking van nutriënten en voor fotosynthese. De zorg voor de biodiversiteit draagt bij aan het behouden of vergroten van de veerkracht van het systeem. Deze betekenis wordt onder meer erkend door de ondertekening van het biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties in 1992, waarmee de Nederlandse Rijksoverheid zich onder andere verantwoordelijk verklaart voor het behoud en versterking van de biodiversiteit in de Noordzee. Ook de meer

landschappelijke waarden, zoals 'de openheid van de Noordzee' (VROM *et al.*, 2006) vallen onder de ecologische betekenis. Daarnaast uit de ecologische betekenis van de zee zich in tastbare producten, bijvoorbeeld voor de farmaceutische industrie, de voedingsindustrie en het toerisme.

Economische betekenis

De economische betekenis betreft het belang van de Noordzee voor de nationale economie. Hierbij gaat het zowel om de directe opbrengsten uit de zee, activiteiten op zee als om activiteiten die een relatie hebben met de zee. Een groot deel van de Nederlandse economie is in meer of mindere mate afhankelijk van, of wordt beïnvloed door de ligging van Nederland aan zee (zie kader 5).

Sociaal-culturele betekenis

De sociaal-culturele betekenis van de Noordzee is het minst tastbaar, maar daardoor niet minder belangrijk. Al sinds het ontstaan van de Noordzee, zo'n 13.000 jaar geleden, wonen er mensen aan de kust. Havensteden en vissersplaatsen ontstonden, met een daarmee verbonden achterland. In de loop van de eeuwen heeft de Noordzee Nederland daardoor veel welvaart gebracht. Tegelijkertijd hebben de kustbewoners zich ook altijd moeten beschermen tegen de gevaren van de zee. Daarmee is de Noordzee een heel belangrijke factor voor de identiteit van veel Nederlanders (zie ook kader 6).

Onder de sociaal-culturele betekenis valt ook de aantrekkingskracht van de zee op toeristen en recreanten. Bovendien bevinden zich op de bodem van de Noordzee enkele archeologisch interessante locaties (zie kader 7).

Voedsel- en energievoorziening

Naast de benadering van de maatschappelijke betekenis van de Noordzee langs ecologische, economische en sociaal-culturele lijnen, vragen de raden speciale aandacht voor twee betekenissen die toenemende invloed hebben op welvaart en welzijn in Nederland:

- de betekenis van de zee als bron voor voedselvoorziening;
- de betekenis van de zee als duurzame energiebron.

kader 5

Economische waarde

De activiteiten die direct samenhangen met de Noordzee leveren een gezamenlijke bijdrage van ongeveer 3,9 procent aan het bruto binnenlands product (bbp) van Nederland (Vuik en van Rossum, 2010). De belangrijkste functies zijn: scheepvaart, visserij, olie- en gaswinning, zandwinning en windenergie. In onderstaande tabel en diagrammen staat voor 2007 een overzicht van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van elk van deze functies.

Functie	**Toegevoegde waarde (in miljoenen euro's)**	**Werkgelegenheid (in fte's)**
Scheepvaart	1.208	6.000
Visserij	45	200
Olie- en gaswinning	5.866	2.800
Zandwinning	17	154
Windenergie	11	gegevens niet beschikbaar

Bron: Vuik en van Rossum (2010)

Van de activiteiten die niet direct op zee plaats vinden, leveren havenactiviteiten de belangrijkste bijdrage. De Nederlandse zeehavens hebben een geschatte toegevoegde waarde van 45 miljard euro per jaar, waarvan 30 miljard euro direct. De Nederlandse zeehavens verschaffen bovendien werk aan 300.000 mensen, waarvan er 170.000 directe banen zijn (Briene *et al.*, 2010).

Schattingen van de jaarlijkse toegevoegde waarde van het kusttoerisme variëren van 770 miljoen euro (Briene *et.al.*, 2010) tot 2,6 miljard euro (NBTC, 2010). In de totale recreatiesector gaat het om ongeveer 110.000 banen, waarvan 80.000 direct. Welk aandeel kustrecreatie daarin heeft, is onbekend (Briene *et al.*, 2010).

kader 6

De Noordzee in de canon van Nederland

Op 16 oktober 2006 heeft de commissie Van Oostrom een zogeheten 'canon van Nederland' gepresenteerd, waarin thema's zijn benoemd die een samenvatting geven van de geschiedenis van Nederland. In de canon zijn diverse thema's benoemd waarin de Noordzee een belangrijke rol speelt. De handel over zee heeft Nederland veel welvaart gebracht, in vroegere jaren met de Verenigde Oost-Indische Compagnie, later via de haven van Rotterdam. Al die tijd betekende de zee ook gevaar voor Nederland, denk aan de watersnoodramp in Zeeland in 1953 en de Engelse zeeoorlogen (Michiel de Ruyter). Daarnaast verwierf de Amsterdamse familie Blaeu wereldfaam met het in kaart brengen van de wereld, en Hugo de Groot werd bekend met zijn geschrift over de vrije zee ('Mare Liberum'), een geschrift dat nog steeds de grondslag is voor het internationale zeerecht. Ook bevat de canon enkele thema's die weliswaar niet direct aan de Noordzee toe te schrijven zijn, maar die daar wel degelijk een relatie mee hebben. Te denken valt aan de slavernij in de Nieuwe Wereld, aan voormalige koloniën als Indonesië en Suriname en aan Max Havelaar.

Bron: www.entoen.nu

kader 7

Cultureel erfgoed in de Noordzee

De Noordzee is een belangrijk cultuurhistorisch gebied. Naast scheepswrakken zijn er, gezien het feit dat de Noordzee in historisch perspectief bezien meer droog dan nat is geweest, ook veel sporen terug te vinden van andere menselijke activiteiten. Vanwege het dynamische karakter van de zeebodem is actief beheer van het cultureel erfgoed in de Noordzee noodzakelijk. Waar er op land goede afspraken tussen Rijkswaterstaat en het Ministerie van OCW zijn gemaakt over cultureel erfgoed, zijn er op zee nog veel onduidelijkheden in verantwoordelijkheden en (beleids)prioriteiten.

Om ook op lange termijn aan de stijgende vraag naar voedsel en energie te kunnen voldoen, moeten er alternatieve voedsel- en energiebronnen gezocht worden. De raden constateren dat de zee daarin steeds belangrijker wordt en bovendien nog veel kansen voor de toekomst biedt.

Op het gebied van de voedselvoorziening draagt de zee bij aan de aanvoer van kwalitatief goed voedsel, onder andere via de visserij. De zee bevat verder een enorm potentieel aan ander hoogwaardig organisch materiaal en de teelt daarvan, bijvoorbeeld zeewier. In Zuidoost-Azië is zeewier al eeuwenlang onderdeel van een gezond eetpatroon, vooral vanwege de in zeewier aanwezige eiwitten. Vanwege de hoge fosfaatconcentraties wordt zeewier in sommige landen ook wel gebruikt voor het bemesten van landbouwgrond. Zeewier wordt ten slotte ook benut voor het opwekken van groene energie (biogas).

De zee als bron voor duurzame energie krijgt momenteel vooral vorm in verschillende (plannen voor) windmolenparken op zee. In het Nationaal Waterplan formuleerde het kabinet Balkenende-IV de ambitie om voor 2020 6.000 MW aan elektriciteit uit windenergie op zee te realiseren. Daarnaast wordt momenteel geëxperimenteerd met de opwekking van energie uit zeestromingen en er wordt onderzocht of de energie die vrijkomt bij zoet-zoutwaterovergangen op grote schaal kan worden benut.

2.2 Het belang van integrale doelen

De raden constateren dat in de Beleidsnota Noordzee de nadruk voornamelijk ligt op de bescherming van het systeem, van bestaande gebruiksfuncties of gebruiksfuncties die op land ongewenst zijn. De aandacht voor de mogelijkheden om het systeem van de Noordzee optimaal te benutten en ruimte voor nieuwe ontwikkelingen is daardoor beperkt. Beleidsdoelen moeten zich richten op meer dan bescherming: ook op optimalisering van bestaand gebruik en op ruimte voor nieuwe initiatieven die aansluiten op de werking van het ecosysteem. Daartoe moet de maatschappelijke betekenis van de Noordzee (de ecologische, economische, sociaal-culturele betekenis en de betekenis voor de voedsel- en energievoorziening) vertaald worden in samenhangende doelen voor alle relevante sectoren.

De consequentie van het stellen van integrale doelen, is dat ook doelen voor de visserij daarin vertegenwoordigd dienen te zijn. Omdat een groot deel van de bevoegdheden

voor de visserij overgedragen is aan de Europese Unie, kan dat niet zonder meer. Om het visserijbeleid toch een plaats te kunnen geven in het door de raden voorgestelde integrale beleidskader, moeten de verantwoordelijke partijen in Nederland en bij de Europese Unie de mogelijkheden voor de wisselwerking tussen visserijbeleid en integraal Noordzeebeleid onderzoeken.

Aandacht voor optimale benutting van het systeem

Op de Noordzee vinden veel verschillende activiteiten plaats. De aard van de afhankelijkheid van de Noordzee verschilt per gebruiksfunctie. Waar sommige functies 'slechts' gebruikmaken van de ruimte die de Noordzee biedt (windenergie, CO_2-opslag), zijn andere functies afhankelijk van de Noordzee vanwege de aanwezigheid van het water (scheepvaart, defensie). Weer andere functies benutten de rijkdommen in de bodem (olie- en gaswinning, zandwinning), terwijl andere functies hun bestaansrecht danken aan het ecosysteem van de Noordzee (visserij).

Al deze functies voegen waarde toe aan de verschillende aspecten van de maatschappelijke betekenis van de Noordzee voor Nederland. Tegelijkertijd kunnen de functies ook nadelige gevolgen hebben, zowel voor het ecosysteem als voor elkaar. Zo kunnen de negatieve effecten van de visserij op het ecosysteem leiden tot een achteruitgang van de stand van commerciële vissoorten, met teruglopende opbrengsten tot gevolg. Functies kunnen ook een negatief effect hebben op iets wat juist voor een andere functie van belang is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de scheepvaart met zijn negatieve effecten op het ecosysteem van het dumpen van scheepsafval, van olielozingen en van uitstoot van verbrandingsgassen. Deze leveren voor de scheepvaartsector zelf geen probleem op, maar functies als natuur, visserij en recreatie worden daardoor wel aangetast.

Functies op zee kunnen ook een positieve invloed hebben op het ecosysteem of op elkaar. Versterking van de zeenatuur kan positieve gevolgen hebben voor bijvoorbeeld toerisme en recreatie. Olie- en gasplatforms kunnen, doordat ze zogeheten hard substraat[3] toevoegen aan het ecosysteem, een positief effect hebben op de biodiversiteit. Daarnaast kunnen afspraken worden gemaakt tussen gebruikers om ruimteclaims te coördineren. Windturbines kunnen immers prima geplaatst worden in een gebied waar voorheen zand werd gewonnen, maar wanneer er eenmaal een windmolenpark is neergezet, is zandwinning onmogelijk.

3 Onder hard substraat wordt onder andere verstaan rotsen en riffen. Ook scheepswrakken en de onderbouw van platforms en windparken worden gerekend tot hard substraat.

kader 8

De Zandmotor

In samenwerking met de provincie Zuid-Holland is Rijkswaterstaat in maart 2011 gestart met de aanleg van een schiereiland voor de kust van Ter Heijde: de Zandmotor. Dat moet in oktober 2011 klaar zijn. Het is de bedoeling dat het zand door natuurlijke stromingen wordt verplaatst en zo een bijdrage levert aan het tegengaan van de afkalving van de Nederlandse kust. Tegelijkertijd is het de verwachting dat het schiereiland een grote aantrekkingskracht heeft op zowel mensen als dieren, waarmee de Zandmotor dus ook een belangrijke betekenis kan krijgen voor zowel de natuur als voor de recreatiesector.

Bron: www.dezandmotor.nl

De raden zijn van mening dat functies een zo groot mogelijke bijdrage moeten leveren aan de maatschappelijke betekenis van de Noordzee, waarbij zoveel mogelijk wordt uitgegaan van de samenhangende werking van het systeem. De raden noemen dat de optimale benutting van het systeem. Dat betekent benutting met respect voor het ecosysteem en voor andere functies. In de praktijk is er echter weinig aandacht voor de mogelijkheden waarop functies elkaar onderling kunnen versterken, of voor het combineren van functies om redenen van efficiëntie. Meervoudig ruimtegebruik wordt weliswaar zoveel mogelijk toegestaan, maar daarbij geldt de voorwaarde dat de betrokken initiatiefnemer of vergunninghouder geen onevenredige hinder of schade ondervindt van een andere functie. Omdat er voor de afzonderlijke functies vaak geen prikkel bestaat om de mogelijkheden voor synergie met andere (nieuwe) gebruiksfuncties op zee te onderzoeken, blijven mogelijkheden voor optimale benutting vaak liggen. De raden zijn van mening dat integrale doelen kunnen helpen bij een optimale benutting van het mariene systeem van de Noordzee.

kader 9

Optimalisaties en suboptimalisaties bij energietransport

Voor de Duitse kust worden windparken gebouwd, die zijn gesubsidieerd door de Duitse overheid. Vlakbij de windparken loopt de elektriciteitskabel tussen Nederland en Duitsland. Eigenaren van die kabel en exploitanten van de windparken zijn het erover eens dat het efficiënt zou zijn om de windparken daarop aan te takken. Omdat de kabel niet op Duits grondgebied ligt, zou dat echter betekenen dat het recht op subsidie van de Duitse overheid komt te vervallen. In dat geval zouden de windparken niet rendabel geëxploiteerd kunnen worden. Om die reden wordt de opgewekte energie nu getransporteerd naar Duitsland en daar op het energienetwerk aangesloten (FD Selections, 2011). Dat het ook anders zou kunnen, blijkt uit het plan van het Office for Metropolitan Architecture (OMA, 2009). In het plan stelt OMA voor om een ring van kabels aan te leggen tussen windmolenparken die de zeven Noordzeelanden met elkaar verbindt. Daarmee kan een stabiel netwerk ontstaan dat op bepaalde punten met het vasteland is verbonden. Ook andere partijen hebben ideeën ontwikkeld voor een dergelijk 'super grid', een netwerk van stroomkabels dat als een groot 'stopcontact' ver van elkaar liggende windturbines met elkaar kan verbinden (Woyte *et al.*, 2008).

Ruimte voor nieuwe ontwikkelingen

De Noordzee en de kust worden al eeuwenlang gebruikt door de mens. Op basis van sectorale overwegingen van logistiek, de vraag naar hulpbronnen, dreigende (ruimte)conflicten en bestaande regels, hebben de verschillende gebruiksfuncties een plek verworven op de Noordzee. De verdeling van de functies over de beschikbare ruimte is daardoor min of meer autonoom tot stand gekomen. De wijze van benutten van de zee is zelden het gevolg van zorgvuldige, op wetenschap gebaseerde, afwegingen met oog voor de samenhang tussen de functies (Agardy, 2011).

Voor nieuwe activiteiten op de Noordzee geldt momenteel een toelatingsregime, waarbij de belangrijkste beoordelingscriteria bestaan uit ruimtelijke randvoorwaarden en gevolgen voor natuur en milieu. Nieuwe activiteiten worden niet bij voorbaat uitgesloten, maar gerichte impulsen om innovatieve ontwikkelingen van de grond te krijgen lijken te ontbreken. Daar komt bij dat door de bescherming van gevestigde belangen vaak een starre situatie ontstaat (VROM-raad, 2009), waardoor het in de praktijk voor nieuwe functies niet eenvoudig is om een positie te verwerven op zee.

kader 10

Zeewier- en algenteelt

Jaarlijks wordt wereldwijd ongeveer 18 miljoen ton zeewier geproduceerd en gebruikt in (dier)voeding, chemicaliën, cosmetica en farmaceutische producten. Er komt de laatste tijd ook steeds meer aandacht voor de mogelijkheden die zeewier biedt als biomassa voor duurzame energieproductie (Reith *et al.*, 2005). In de luchtvaart wordt geëxperimenteerd met het gebruik van brandstof die (gedeeltelijk) wordt gemaakt uit algen (www.algae.wur.nl; www.algaelink.com). Zeewier is van oudsher populair in Aziatische landen als China, Japan en Korea, maar de laatste jaren komt er ook vanuit Amerika en Europa steeds meer vraag naar (de toepassingen van) zeewier (McHugh, 2003).

Ook op de Noordzee is zeewierteelt mogelijk, al vindt dat momenteel nog niet op grote schaal plaats. Bij de opschaling van de activiteiten rondom zeewierteelt verdienen de mogelijkheden voor het combineren ervan met windmolenparken bijzondere aandacht. Naast de voordelen van meervoudig ruimtegebruik, kunnen namelijk kostenvoordelen worden behaald door het beheer en onderhoud aan de offshore constructies voor beide activiteiten centraal te organiseren. Bovendien is het risico dat schepen in aanvaring komen met de offshore constructies voor zeewierteelt kleiner door de combinatie, omdat windmolenparken gesloten zijn voor de scheepvaart. Een bijkomend voordeel is dat deze gesloten gebieden mogelijk kunnen fungeren als paaigebieden voor vissen, waardoor de visstand in de Noordzee zich kan herstellen (Reith *et al.*, 2005).

Het is echter belangrijk dat eerst het maatschappelijk draagvlak voor zeewier wordt vergroot, voordat kan worden gedacht aan bovenstaande synergievoordelen. Hoewel er een groeiende interesse is voor de toepassing van zeewier in voeding en medicijnen, vindt de vertaling naar daadwerkelijke producten nog niet plaats. Onduidelijkheid over de ontwikkeling van de vraag naar die producten en over de beschikbaarheid van mariene biomassa spelen hierbij een belangrijke rol (Blankendaal, 2006). Om de ontwikkelingen verder te stimuleren kan de overheid de vergunningverlening voor offshore windmolenparken en aquacultuur harmoniseren en ervoor zorgen dat er een gezamenlijke aanvraag voor een MER moet worden gedaan (Reith *et al.*, 2005).

kader 11

Innovatieve combinaties in energiewinning

Het Nederlandse bedrijf Smart Energy Solutions heeft een vergunning gekregen om gas te winnen in de buurt van het Prinses Amaliawindpark voor de kust van IJmuiden. Het bedrijf wil het gewonnen gas op zee omzetten in elektriciteit en die via de stroomkabel van het windpark naar land brengen. Niet alleen de omzetting van gas in stroom levert besparingen op, maar ook de benutting van de restcapaciteit (60 procent) van de stroomkabel leidt tot grote besparingen. Als de resultaten van het seismologisch onderzoek gunstig zijn, vindt in 2013 een proefboring plaats.

Bron: www.energieraad.nl

De raden constateren dan ook dat bestaande gebruikspatronen op de Noordzee dominant zijn. Dit wordt versterkt door het feit dat de maatschappelijke ontwikkelopgaven hoofdzakelijk worden geformuleerd op basis van een analyse van bestaande gebruiksfuncties. Het beleid concentreert zich daarmee automatisch op de bestaande gebruikspatronen. De raden zijn van mening dat de Rijksoverheid nieuwe initiatieven op de Noordzee niet alleen moet toelaten, maar ook actief moet stimuleren. Het stellen van integrale doelen voor de Noordzee kan een bijdrage leveren aan dat proces, doordat die een optimale benutting van het systeem faciliteren.

3 Naar een breed gedragen perspectief op de ontwikkeling van de Noordzee

Om het door de raden voorgestelde ontwikkelprogramma in te kunnen zetten, is het noodzakelijk om duidelijk af te bakenen waar de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid begint en ophoudt. De vertaling van de maatschappelijke betekenis van de Noordzee naar integrale doelen dient volgens de raden plaats te vinden in een open proces samen met de bij de Noordzee betrokken stakeholders en decentrale overheden. De uiteindelijke prioritering van doelen is een politieke afweging op rijksniveau. In dit hoofdstuk geven de raden aan hoe invulling gegeven kan worden aan dat open proces.

3.1 De noodzaak van stakeholderparticipatie

Het betrekken van stakeholders en decentrale overheden bij de formulering van doelstellingen voor de Noordzee is om verschillende redenen belangrijk. In de eerste plaats is het belangrijk om de specifieke kennis en expertise waarover elke betrokkene beschikt optimaal te benutten. In de tweede plaats is open discussie met de verschillende betrokken partijen essentieel voor de daadwerkelijke uitvoering van het ontwikkelprogramma voor de Noordzee. Alleen als op basis van gemeenschappelijke inzichten wordt gediscussieerd, is het volgens de raden mogelijk te komen tot samenhangende, integrale doelen voor de Noordzee met voldoende draagvlak. Het doel van het participatieproces zou daarom moeten zijn om te komen tot:

- Een gedeeld kennis- en informatieniveau bij stakeholders en overheid.
- Een gezamenlijk vastgestelde analyse van het Noordzeesysteem.
- Een gedeeld inzicht in de diverse individuele belangen.
- Overeenstemming over de definitie van de nationale verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid op de Noordzee.

Dit vraagt zowel van de overheid als van de verschillende stakeholders en decentrale overheden een open vizier en een actieve invulling van ieders medeverantwoordelijkheid voor de zee en voor de relatie tussen land en zee. In de praktijk blijkt het echter vaak niet eenvoudig om het proces van stakeholderparticipatie optimaal in te richten. Niet alle bij de Noordzee betrokken partijen zijn namelijk geïnteresseerd in een actieve rol in beleidsontwikkeling. Bovendien zijn partijen die wel mee willen praten vaak voornamelijk geïnteresseerd in de belangen van de sector die zij vertegenwoordigen.

Toch heeft de Rijksoverheid in het watermanagement ook veel – succesvolle – ervaringen opgedaan met stakeholderparticipatie. Zo is men er bij de uitwerking van de programma's Waterbeheer 21e eeuw en Ruimte voor de Rivier in geslaagd om in samenwerking met de betrokken partijen te komen tot breed gedragen oplossingen.

Ook bij de totstandkoming van het Nationaal Waterplan en de uitwerking van de Kaderrichtlijn mariene strategie wordt veel aandacht besteed aan stakeholderparticipatie. In de eerste plaats vindt er dialoog plaats in het Overlegorgaan Water en Noordzee (OWN), een platform waarop Rijksoverheid en maatschappelijke organisaties elkaar ontmoeten. Daarnaast worden er – bijvoorbeeld in het kader van de uitwerking van de Kaderrichtlijn mariene strategie – diverse themabijeenkomsten georganiseerd waarin ruimte wordt geboden aan discussie en het delen van kennis.

De raden vinden het een goede zaak dat bij de totstandkoming van het Noordzeebeleid zoveel belang wordt gehecht aan de inbreng van stakeholders. Het lijkt er echter op dat de huidige vorm van stakeholderparticipatie zich vooral richt op de toetsing van de door de minister opgestelde beleidsvoornemens. Zo formuleert het OWN het uiteindelijke resultaat van het overleg als 'inzicht in de standpunten van betrokken partijen' en 'een beeld op welke onderdelen de minister op steun kan rekenen en in welke onderdelen van het beleidsvoornemen dilemma's besloten liggen'[4]. Ook bij de Kaderrichtlijn mariene strategie lijkt de participatie zich hoofdzakelijk te beperken tot het delen van informatie in plaats van het formuleren van gezamenlijke opgaven en te nemen maatregelen (Van Hoof, 2010).

De raden adviseren daarom om in het participatieproces (nog) meer in te zetten op de gezamenlijke formulering van de voorliggende opgaven en de daaruit voortvloeiende

4 http://www.overlegvenw.nl/organisatie, geraadpleegd op 21 maart 2011.

doelstellingen voor de Noordzee. Ook decentrale overheden met verantwoordelijkheden voor de 1 kilometerzone en een belang op het raakvlak van land en zee, horen daarbij. De uitgebreide ervaring uit de hierboven genoemde programma's voor stakeholderparticipatie en de principes van de brede verkenningsfase zoals voorgesteld door de commissie Elverding (commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur, 2008) kunnen daarbij als uitgangspunt worden genomen.

3.2 Integrale gebiedsontwikkeling als leidraad

Het Integraal Beheerplan Noordzee schrijft op dit moment een toets op het voorzorgprincipe[5] voor, waardoor initiatieven worden verplicht aan te tonen dat zij zorgvuldig omgaan met de waardebepalende elementen van de Noordzee. Daarnaast moet waar mogelijk een inspanning worden geleverd om combinaties te zoeken met andere initiatieven.

Het door de raden voorgestelde ontwikkelprogramma gaat uit van een optimale duurzame benutting van de Noordzee als geheel. De raden zijn dan ook van mening dat naar aanleiding van ieder nieuw initiatief overwogen moet worden of er kansen zijn voor een meer integrale en duurzame gebiedsontwikkeling. Dat betekent overigens niet dat elk initiatief per definitie onderdeel moet zijn van integrale gebiedsontwikkeling.

Het zoeken naar mogelijkheden om initiatieven integraal op te pakken is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Door uit te gaan van de door de commissie Elverding voorgestelde brede verkenningsfase kan de stap naar integrale gebiedsontwikkeling worden gezet. Een brede verkenningsfase begint met een gezamenlijk geformuleerde probleemstelling en daaraan gekoppeld meerdere oplossingsrichtingen. Daarbij kunnen randvoorwaarden voor gebiedsgerichte optimalisaties en zaken als multifunctioneel ruimtegebruik worden meegenomen. Deze aanpak sluit aan bij de nieuwe beheerfilosofie in het concept van het herziene Integraal Beheerplan Noordzee. Ook hierbij kunnen de ervaringen met Ruimte voor de Rivier behulpzaam zijn. Daarbij is gebruik gemaakt van een zogenaamd

5 Het voorzorgprincipe houdt in dat preventieve maatregelen genomen dienen te worden wanneer er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan dat een activiteit schade toebrengt aan het mariene milieu, de gezondheid van de mens of ander rechtmatig gebruik.

kader 12

Ruimte voor de Rivier

Het programma Ruimte voor de Rivier wordt gezien als een doeltreffende manier om de realisatie van rijksdoelen te koppelen aan regionale ontwikkeling. Het doel van het programma is aan de hand van duidelijke normen gedefinieerd. Voor de periode tot 2015 is een serie maatregelen uitgewerkt die door Rijkswaterstaat kunnen worden uitgevoerd. Daarvoor is het benodigde rijksinvesteringsbudget gereserveerd (ongeveer 2 miljard euro). De planologische kernbeslissing (PKB) voor Ruimte voor de Rivier biedt regio's de mogelijkheid met alternatieve plannen te komen. Door de alternatieven kan – naast de realisatie van de rivierkundige doelen – ruimtelijke meerwaarde ontstaan door de koppeling aan andere regionale ontwikkelingsdoelen (op verkeerkundig, ruimtelijk-economisch, landbouwkundig, ecologisch, landschappelijk of recreatief gebied) of door anders met aanwezige waarden om te gaan. De Rijksoverheid kan het ontwikkelde regionale alternatief laten uitvoeren in de plaats van het 'eigen' deelplan en daarvoor ook de voor dat riviervak gereserveerde financiële middelen inzetten (omwisselbesluit).

In het programma Ruimte voor de Rivier is veel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. De Rijksoverheid heeft veel energie gestopt in de 'inventarisatie' van aanwezige waarden (door het beschikbaar stellen van kennis). Ook bij de afweging van het initiële maatregelenpakket zijn ruimtelijke kwaliteiten betrokken. De Rijksoverheid heeft verder een kwaliteitsteam ingesteld om de inrichtings- en uitwerkingsplannen te begeleiden. De rijksverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit is overigens niet ongelimiteerd. De extra functies, en de inpassings- en inrichtingsmaatregelen die de regionale plannen meerwaarde geven, moeten worden gefinancierd uit regionale (publieke of private) budgetten.

In totaal wordt het programma Ruimte voor de rivier in 39 plaatsen in Nederland uitgevoerd. Omdat elk riviergebied uniek is, wordt in de uitwerking van het programma sterk ingezet op de samenwerking met de lokale politiek en de bewoners. Vanuit Rijkswaterstaat is de programmadirectie Ruimte voor de Rivier verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van het totale programma. De programmadirectie toetst ook de voorgestelde oplossingen aan de veiligheidscriteria.

'omwisselbesluit'.[6] Dat wil zeggen dat de Rijksoverheid een basisbesluit neemt, waarin duidelijke einddoelen zijn geformuleerd. Partijen die met alternatieven komen waarin dezelfde doelstellingen worden gerealiseerd, kunnen in de gelegenheid gesteld worden hun plan uit te voeren in plaats van het oorspronkelijke plan. Inzet van dit instrument voor de duurzame ontwikkeling van de Noordzee nodigt volgens de raden andere partijen uit om mee te denken over betere en bredere oplossingen voor de voorliggende opgaven. Het voorkomt ook dat de uiteindelijke oplossing wordt bemoeilijkt, ingehaald of onmogelijk gemaakt door andere ontwikkelingen.

3.3 Het belang van gebundelde kennisontwikkeling

Het zeesysteem is dynamisch, dus voor een duurzame ontwikkeling van de Noordzee is aanpassingsvermogen aan veranderende omstandigheden en kunnen omgaan met onzekerheid essentieel. De aannames die ten grondslag liggen aan het beleid en de ontwikkelingen in en op zee, moeten daarom regelmatig opnieuw worden beoordeeld.

Op dit moment wordt er al veel onderzoek verricht op de Noordzee. Zo zijn er milieueffectstudies en monitoringprogramma's voor specifieke vergunningplichtige activiteiten. Daarnaast houden diverse wetenschappelijke instituten zich bezig met onderzoek van het ecosysteem van de Noordzee, vanuit diverse invalshoeken (bijvoorbeeld visserij, biodiversiteit en geomorfologie). De raden pleiten voor continue kennisontwikkeling over de systeemwerking van de Noordzee vanwege het dynamische karakter van het zeesysteem. Om er bovendien voor te zorgen dat de discussie over de toekomst van de Noordzee gevoerd wordt vanuit een gedeeld kennis- en informatieniveau, adviseren de raden om programma's en onderzoeken die gericht zijn op kennisontwikkeling, zoveel mogelijk te bundelen. Daarbij kan worden aangesloten bij Europese initiatieven, zoals genoemd in de mededeling 'Mariene kennis 2020: mariene gegevens en observaties voor slimme en duurzame groei.' (Europese Commissie, 2010b).

6 Zie ook het briefadvies 'Toekomst ruimtelijk beleid' (RLI, 2011).

De raden zien de Rijksoverheid als eerstverantwoordelijke voor het coördineren van de ontwikkeling van kennis over de Noordzee. De daadwerkelijke uitvoering van de noodzakelijke onderzoeken is echter mede een verantwoordelijkheid van initiatiefnemers van projecten en van beheerders. De bundeling van programma's en onderzoeken is dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de stakeholders én van de Rijksoverheid. De raden zijn van mening dat de resultaten van de verrichte onderzoeken bijeen moeten worden gebracht in een openbare databank, die aangevuld kan worden met nieuw onderzoek. Daarbij kan worden geleerd van het proces van *joint fact finding* (interactieve kennisontwikkeling) dat bij het Deelprogramma Kust van het Deltaprogramma wordt toegepast. Op termijn zou de bundeling van kennis en onderzoek kunnen toegroeien naar één samenhangend onderzoeksprogramma voor de Noordzee, dat gedragen wordt door alle stakeholders. Het in het herziene Integraal Beheerplan Noordzee genoemde Informatiehuis Marien, waarin GIS[7]- en monitoringsinformatie wordt samengebracht, kan een start zijn voor een dergelijk onderzoeksprogramma.

3.4 Een partnerschap voor de Noordzee

Op het gebied van beleid en beheer in de visserijsector is een duidelijke trend zichtbaar naar meer stakeholderparticipatie (Mahon *et al.*, 2010). Zo zijn in 2002 naar aanleiding van de hervormingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid diverse zogeheten regionale adviesraden opgericht, waaronder een regionale adviesraad voor de Noordzee. De adviesraden brengen advies uit over het visserijbeleid en -beheer aan de Europese Commissie en aan de betrokken lidstaten. Voor het grootste gedeelte bestaan de adviesraden uit vertegenwoordigers van de visserijsector, maar er is ook ruimte voor andere (belangen)groepen die beïnvloed worden door het visserijbeleid.

De raden denken dat het ook voor de uitvoering van het voorgestelde ontwikkelprogramma voor de Noordzee wenselijk is om een partnerschap (zie kader 13) op te richten en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsstructuren. Een dergelijk partnerschap heeft een adviserende rol bij het formuleren van doelstellingen en de uitwerking daarvan in meetbare indicatoren. Het is bovendien een netwerk waarin zowel overheden, stakeholders als wetenschappers vertegenwoordigd

7 Geografisch Informatie Systeem: informatiesysteem waarmee (ruimtelijke) informatie over geografische objecten kan worden beheerd.

zijn. In het advies 'Beter is sneller' (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2010) wordt ervoor gepleit om bij gebiedsontwikkeling op land niet alleen in te zetten op de gezamenlijke formulering van opgaven, maar ook op een gezamenlijk ontwerp. De raden zijn van mening dat deze aanpak ook voor de Noordzee van toegevoegde waarde kan zijn. Zo kan het partnerschap mogelijk een klankbordfunctie vervullen bij de verdere uitvoering van het ontwikkelprogramma voor de Noordzee en bij het beheer van de Noordzee. Daarnaast kan het partnerschap een belangrijke bijdrage leveren aan de opbouw van de gezamenlijke kennisbasis en het stimuleren van de samenwerking tussen zowel publieke en private partijen, als de samenwerking tussen private partijen onderling.

Om het participatieve karakter van het partnerschap verder invulling te geven, adviseren de raden om bij de oprichting ervan te kijken naar de ervaringen bij de programma's Waterbeheer 21e eeuw en Ruimte voor de Rivier. Ook de ervaringen met de Alderstafels bij de luchthavens Schiphol, Lelystad en Eindhoven kunnen bijdragen aan de invulling van het Noordzeepartnerschap (zie kader 14). Kenmerkend voor de Alderstafels is dat de Rijksoverheid 'slechts' één van de partijen aan de onderhandelingstafel was. Volgens de raden kan een dergelijke constructie ook voor een partnerschap voor de Noordzee van toegevoegde waarde zijn. De voorzitter van het partnerschap heeft de verantwoordelijkheid om samen met de verschillende betrokken partijen te komen tot een breed gedragen perspectief op de ontwikkeling van de Noordzee. Mogelijk kan de rol van voorzitter vervuld worden door een regeringscommissaris.

Het is belangrijk om zorgvuldig af te wegen wie er bij het partnerschap betrokken zijn. Met het oog op de toekomstige ontwikkeling is het belangrijk dat – naast de bestaande gebruiksfuncties – ook vertegenwoordigers van eventuele nieuwe functies deelnemen. Per onderwerp kan de samenstelling van het partnerschap verschillen. Hoewel het wenselijk is een breed gedragen perspectief te ontwikkelen, is het niet voor elk onderwerp noodzakelijk dat elke stakeholder aan tafel zit. De samenstelling van het partnerschap is een verantwoordelijkheid van de voorzitter.

3.5 Bestuurlijke binding

Om ervoor te zorgen dat het breed gedragen perspectief daadwerkelijk een praktische vertaling krijgt, is het van belang om concrete afspraken te maken over de

kader 13

Voorbeelden van partnerschappen

Beaufort Sea Large Ocean Management Area
In de bestuursstructuur van de Beaufort Sea Large Ocean Management Area in Canada is stakeholderparticipatie structureel verankerd. Het Beaufort Sea Partnership is het platform waarop stakeholders informatie delen, netwerken opbouwen en het coördinerend gezag – de Regional Coördination Committee - adviseren over het beheer van de mariene regio. Zowel de Beaufort Sea Partnership als de Regional Coördination Committee worden ondersteund door werkgroepen die kennis op specifieke onderwerpen beschikbaar stellen.

Marine Resources Comittees
Sinds 10 oktober 2010 hebben Bonaire, Saba en St. Eustatius de status van bijzondere gemeenten van Nederland. Op dezelfde datum hebben zij een managementplan voor de duurzame ontwikkeling van hun EEZ's getekend. Onderdeel van dit managementplan is de oprichting van een zogenaamd Marine Resources Committee. Dit comité bestaat uit stakeholders (waaronder vissers) en krijgt een belangrijke rol bij de implementatie van het managementplan. De behoefte aan regulering wordt met de vorming van het comité van onderop ingevuld in plaats van van bovenaf opgelegd.

kader 14

Alderstafel

Naar aanleiding van de evaluatie van het Schipholbeleid is in december 2006 onder voorzitterschap van voormalig commissaris van de Koningin in Groningen Hans Alders een overlegtafel ingericht, de zogenaamde Alderstafel. Vertrekpunt van het overleg was het kabinetsvoornemen om de positie van Schiphol als één van de belangrijkste luchtvaartknooppunten te behouden en dus om ruimte te bieden aan de ontwikkeling van Schiphol. In overleg met vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, luchtvaartorganisaties, regionale en lokale overheden en bewoners, is Hans Alders er als onafhankelijk voorzitter van het gezelschap in geslaagd een breed gedragen advies uit te brengen over de ontwikkeling tot en met 2010 van Schiphol en de Schiphol-regio. Het advies is uiteindelijk in juni 2007 uitgebracht.

bijdrage die de afzonderlijke sectoren leveren aan de ontwikkeling van de Noordzee. In de visserijsector zijn op dit gebied inmiddels enkele waardevolle ervaringen opgedaan in de vorm van convenanten tussen overheid, visserijsector en maatschappelijke organisaties (zie kader 15).

Het is belangrijk om in een vroeg stadium duidelijk te maken dat het recht om mee te praten over de toekomstige ontwikkelingen van de Noordzee gepaard gaat met de plicht om constructief mee te denken. Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van dit type bestuurlijke overeenkomsten, is de bereidheid van de overheid om alternatieve (regulerende) instrumenten te gebruiken, wanneer de onderhandelingen niet slagen (Bressers en Bruijn, 2005). Voor de participanten moet vooraf ook duidelijk zijn dat het kan zijn dat ze uiteindelijk een afweging moeten accepteren die op sommige punten mogelijk negatief uitpakt voor één of meer betrokken partijen. In dat kader is het ook van belang dat de vertegenwoordigers van de stakeholders ook daadwerkelijk over een mandaat van hun achterban beschikken. Deelnemers zijn zelf verantwoordelijk voor het betrekken en informeren van de achterban. In de praktijk blijkt dat niet altijd een eenvoudige opgave. Zo slagen vertegenwoordigers van de verschillende beroepsgroepen er niet altijd in voldoende draagvlak te realiseren bij hun achterban over gemaakte keuzes.

kader 15

Convenanten in de Nederlandse visserijsector

De afgelopen jaren zijn er diverse convenanten gesloten tussen de overheid, de visserijsector en maatschappelijke organisaties. In de convenanten hebben de betrokken partijen op vrijwillige basis afspraken vastgelegd, onder andere over de verduurzaming van de kottervisserij op de Noordzee en duurzame visserij in de Waddenzee. Hoewel de aard en effectiviteit van elk convenant verschilt, markeren ze allemaal een transitie in de richting van een duurzamere visserij. Opvallend is dat de overheid met de convenanten nadrukkelijk zoekt naar private initiatieven om beleidsdoelstellingen te bereiken, in plaats van dat voornamelijk ingezet wordt op traditionele instrumenten als regelgeving en handhaving.

Bron: Who rules the waves (Van Hoof, 2010)

4 Beleids- en beheer-instrumenten voor een ontwikkelingsgerichte benadering

Om richting te geven aan het ontwikkelprogramma voor de Noordzee is maatwerk in beleidsinstrumenten nodig. Alleen met gerichte beleidsinzet kan aan een duurzaam gebruik vorm worden gegeven, waarin een balans bestaat tussen de ecologische, economische en sociaal-culturele functies, en de functies voor voedsel- en energievoorziening. Sturing vindt op het moment voornamelijk plaats door toetsingskaders voor vergunningplichtige activiteiten en ruimtelijke indelingen van de Nederlandse EEZ. De Rijksoverheid stelt zich afwachtend op en richt zich vooral op de bescherming tegen negatieve effecten van activiteiten. De raden vinden die bescherming belangrijk voor een duurzame ontwikkeling van de Noordzee, maar ze vinden het daarnaast ook van belang aan te sturen op efficiënte en optimale benutting die recht doet aan de werking van de zee. In de conceptversie van het herziene Integraal Beheerplan Noordzee staat een erkenning van de belemmeringen van de huidige aanpak en wordt een stap gezet naar een beheerfilosofie waarin een gebiedsgerichte betrokkenheid van stakeholders een steeds belangrijkere rol speelt. Bij die beheerfilosofie is het volgens de raden belangrijk dat niet alleen optimaal ruimtegebruik wordt gefaciliteerd, maar dat ook gekeken wordt naar de manieren waarop ecologische, economische, sociaal-culturele functies en voedsel- en energievoorzieningsfuncties elkaar kunnen versterken of kunnen opvolgen in de tijd.

De raden vragen aandacht voor de volgende nieuwe en reeds bestaande beleidsinstrumenten:

- ruimte voor experimenten;
- flexibel vergunningstelsel;
- gebiedsreservering en zonering;
- gericht investeringsbeleid;
- verbetering sectoraal beleid;
- uitwerking van de mariene strategie voor de Noordzee.

Deze beleidsinstrumenten worden hieronder achtereenvolgens besproken.

4.1 Ruimte voor experimenten

De raden vinden dat de nadruk van de functies die op of in de Noordzee worden uitgevoerd, moet komen te liggen op de duurzame en optimale benutting van de Noordzee. Dat betekent dat het noodzakelijk is dat functies aansluiten bij de manier waarop het zeesysteem werkt. Dat systeem is echter zeer complex en er is nog veel onbekend over de processen die zich erin voltrekken. Daarom bepleiten de raden dat de Rijksoverheid het mogelijk maakt om te 'leren door doen'. Het beleid moet experimenten met nieuwe benuttingsvormen mogelijk maken, ook als er nog veel onduidelijkheden zijn over de impact daarvan.

Volgens de raden kunnen daarvoor de volgende instrumenten worden ingezet:

Gereserveerde experimentenruimte
Het Nationaal Waterplan biedt de mogelijkheid een experimentengebied aan te wijzen. Vooralsnog is dat niet gebeurd. De raden pleiten ervoor om met behulp van zonering gebieden aan te wijzen, specifiek voor het implementeren van mariene experimenten. Bijvoorbeeld voor de toepassing van nieuwe vormen van aquacultuur, nieuwe visserijtechnologie of energiewinning (zie kader 16). Voor dergelijke gebieden moet gerichte kennisontwikkeling plaatsvinden en vooraf moet de toegestane duur van een experiment worden vastgesteld.

Prijsvragen
Voor nieuwe, verfrissende ideeën voor duurzame en optimale benutting van de Noordzee, die tegemoetkomen aan de maatschappelijke betekenis van de Noordzee, kunnen vaker gerichte prijsvragen worden uitgeschreven. Met name in de architectuur is dit een veel gebruikt instrument. Ook in het watermanagement en voor de Noordzee worden prijsvragen steeds meer ingezet (zie kader 17). De raden adviseren om het instrument van de prijsvraag nog vaker in te zetten om te komen tot innovatieve ontwikkelingen. Prijsvragen kunnen ook internationaal, op het schaalniveau van de zuidelijke Noordzee, worden uitgeschreven. Daardoor wordt de kans op innovatieve ideeën groter en internationale samenwerking wordt in een vroeg stadium in de hand gewerkt. Het is wel belangrijk dat heldere voorwaarden worden gesteld die daadwerkelijke uitvoering van de winnende ideeën mogelijk maken.

kader 16

Experimenten met energie uit zee

Zeewarmte

In de Scheveningse wijk Duindorp worden zo'n 600 woningen verwarmd met zeewater. Vanuit de zee wordt water opgepompt en via een buizenstelsel vervoerd naar een zogenaamde zeewarmtecentrale. In deze centrale zorgt een warmtewisselaar ervoor dat de warmte aan het zeewater wordt onttrokken en via een buizenstelsel naar de woningen wordt geleid. In plaats van een verwarmingsketel gebruiken de huizen een waterpomp om hun huis te verwarmen.

Blauwe energie

'Blauwe energie' is de naam voor energie die gewonnen wordt door zout en zoet water met elkaar in contact te brengen. Uit onderzoek van de Universiteit van Wageningen is gebleken dat deze blauwe energie efficiënter is dan zonne- en windenergie. Het onderzoek heeft zich voornamelijk gericht op het IJsselmeer, maar mogelijk zijn ook andere plaatsen waar zoet water zich met zout water mengt interessant. Groot voordeel van blauwe energie is dat er, behalve brak water, geen afval wordt geproduceerd.

Bron: www.energieraad.nl

4.2 Flexibel vergunningstelsel

Tijdelijkheid van vergunningen

Het verlenen van vergunningen mag innovatie niet in de weg staan. Het moet mogelijk blijven om op veranderende inzichten en nieuwe kennisontwikkeling in te spelen. Het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 stelt al als beleidsregel dat "een vergunning (wordt daarom) altijd voor een beperkte periode verleend". Doel van die regel is om te voorkomen dat vergunningen van kracht blijven, zonder dat deze worden gebruikt. De vergunningenregimes van bijvoorbeeld de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Mijnbouwwet bieden de mogelijkheid om vergunningen in te trekken als ze niet binnen een bepaalde termijn gebruikt worden. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt bovendien de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een bepaalde termijn te verlenen.

kader 17

Voorbeelden van prijsvragen

Kerend Tij Innovatie Competitie

In 2002 werd de Kerend Tij Innovatie Competitie uitgeschreven. Het doel was het stimuleren en demonstreren van radicale 'natte innovaties', innovaties voor de waterproblematiek. De competitie richtte zich op het ontwikkelen van nieuwe concepten, nieuwe benaderingen en collectieve demonstratieprojecten, die een oplossing bieden voor de waterproblematiek. De thema's in de competitie waren:

- innovatie zeewaarts;
- leefbaar rivierengebied;
- innovatiepolder.

De voorstellen zijn uiteindelijk gebundeld en meegenomen in het waterinnovatieprogramma WINN, een samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Deltares. Inmiddels is het WINN-programma gestopt. De lopende projecten gaan door in het nieuwe corporate innovatieprogramma van Rijkswaterstaat.

Prijsvraag Meervoudig Ruimtegebruik

In 2010 schreef Rijkswaterstaat een prijsvraag uit met als doel de markt uit te dagen met een voorstel te komen hoe de ruimte op de Noordzee op termijn daadwerkelijk meervoudig benut kan worden. De prijsvraag leverde vijf interessante inzendingen op. Op 22 maart 2011 werd de prijswinnaar bekend gemaakt: een plan voor een zeeboerderij waar zeewierkweek, met aquacultuur, visserij en mogelijk windturbines gecombineerd worden. De volgende stap is de uitwerking tot een haalbare businesscase (met hulp van Rijkswaterstaat) en de realisatie van een kleinschalige proefboerderij.

In aanvulling daarop zou een gerichte evaluatie uitgevoerd dienen te worden alvorens in gebruik genomen vergunningen verlengd worden. Daarmee wordt niet alleen het bestaan van ongebruikte vergunningen tegengegaan, maar wordt tevens voorkomen dat bestaande activiteiten tot in lengte van dagen nieuwe innovatieve initiatieven in de weg blijven staan. Een kanttekening bij tijdelijke vergunningen is dat ze kunnen leiden tot terughoudendheid bij initiatiefnemers, omdat het onzeker wordt of investeringen terugverdiend kunnen worden. Om dat te voorkomen moet de geldigheidstermijn van vergunningen gekoppeld worden aan de terugverdientijd van investeringen.

Tijdelijke vergunningen bieden kansen voor nieuwe, experimentele toepassingen en activiteiten. Activiteiten die bijdragen aan de borging en ontwikkeling van de maatschappelijke belangen, maar waarbij nog veel onzekerheden bestaan over de manier waarop benutting van de zee plaatsvindt of over de te verwachten effecten, kunnen dan toch van start gaan. De vergunning bevat in die gevallen voorschriften voor de ontwikkeling van nog ontbrekende kennis die erop is gericht de onzekerheden te verminderen. De resultaten worden benut om de betreffende activiteit in een later stadium te verlengen, te beëindigen of op te schalen.

Loslaten van de grondslag van de vergunningaanvraag

De huidige vergunningstelsels geven ad-hocsturing aan activiteiten op de Noordzee (De Gier *et al.*, 2011). De Rijksoverheid heeft bij vergunningverlening in principe een passieve en reactieve rol. De toepassing van de nieuwe beheerfilosofie uit de conceptversie van het herziene Integraal Beheerplan Noordzee kan dat gaan veranderen. Op dit moment wordt er echter nog vooral gekeken naar de individuele aanvragen voor vergunningen - en niet naar de maatschappelijke betekenis van de Noordzee. Afwegingen voor het optimaliseren van de benutting van de zee of van de mogelijkheden voor het combineren van functies, zijn in de huidige formele procedures niet vanzelfsprekend. Sterker nog, vergunningverlening conform de Mijnbouwwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt niet eens mogelijkheden om dergelijke bredere afwegingen te maken. Bij vergunningverlening op basis van de Waterwet en de Ontgrondingenwet kan tot op zekere hoogte wel een bredere onderbouwing worden voorgeschreven (De Gier *et al.*, 2011).

De raden zijn van mening dat initiatiefnemers bij alle typen vergunningen een onderbouwing moeten geven van hun overwegingen over de maatschappelijke betekenis van de Noordzee. Uit die onderbouwing moet blijken op welke wijze de

mogelijkheden van de zee worden benut en welke verbeteringen van het gebruik en beheer erdoor mogelijk zijn. Voor een deel gebeurt dat al: voor bijna alle activiteiten op de Noordzee moet een milieueffectrapportage worden gemaakt. Daardoor zijn de milieueffecten in brede zin (inclusief natuurlijke waarden, economische waarden en een deel van de sociaal-culturele waarden) en verschillende alternatieven bekend. Het is aan de vergunningverlener om, naast het toetsen van de toelaatbaarheid van de aangevraagde activiteit, op basis van die informatie te beoordelen of het betreffende initiatief zorgt voor een optimale benutting van de zee met respect voor de maatschappelijke betekenis van de Noordzee, of dat die activiteit mogelijk op een andere locatie of in een andere vorm zou moeten plaatsvinden. Op dit moment komen alternatieven alleen aan bod in het milieueffectrapportageproces en tijdens het vooroverleg voor vergunningverlening. Op het moment van vergunningverlening zelf mag de grondslag van een ingediende vergunningaanvraag echter niet verlaten worden. De raden zijn van mening dat overwogen zou moeten worden om dat wel mogelijk te maken. Het wordt dan bijvoorbeeld mogelijk om een aangevraagde activiteit wel te vergunnen, maar op een andere locatie of in een andere vorm.

4.3 Zonering en gebiedsreservering

Zonering op zee is een regulerende maatregel die helpt om de resultaten van (ruimtelijke) planprocessen te implementeren. Een sectoraal voorbeeld van zonering is de aanwijzing van scheepvaartroutes. Zonering, als resultaat van het proces dat met stakeholders wordt gevoerd, kan helpen bij een optimale benutting van de ruimte. Een specifieke uitwerking van een zoneringstelsel is gebiedsreservering. Bij gebiedsreservering worden specifieke gebieden aangewezen om bepaalde (combinaties van) functies te beschermen of te versterken. Momenteel wordt dit instrument vooral ingezet voor natuurbehoud[8]. Naar aanleiding van de Nota Ruimte en het Integraal Beheerplan Noordzee - en geactualiseerd in het Waterplan en de beleidsnota Noordzee - is in de Nederlandse EEZ een vorm van zonering toegepast.

Niet alleen voor natuurbehoud, maar ook voor natuurontwikkeling, bepaalde typen visserij of recreatie, en cultuurhistorie kan gebiedsreservering bijdragen aan

8 Voor het Nederlandse deel van de Noordzee is ervoor gekozen de Europese en OSPAR-beschermingsregimes met elkaar te combineren. In deze gebieden staat de functie natuurbescherming voorop en dient de toelaatbaarheid van andere functies daaraan getoetst te worden.

het verwezenlijken van doelen. Met gebiedsreservering kan ook worden ingezet op slimme combinaties van functies, bijvoorbeeld bescherming van archeologische waarden in combinatie met het versterken van biodiversiteit. De raden adviseren om de toepasbaarheid van verschillende gradaties van gebiedsreservering te onderzoeken[9], rekening houdend met mogelijkheden om de verschillende activiteiten in een gebied op verschillende momenten in de tijd te laten plaatsvinden. Voorwaarde bij het instellen van gebiedsreserveringen is dat de doelen duidelijk zijn en dat er monitoring en kennisontwikkeling plaatsvindt met het oog op het bereiken van die doelen (Lindeboom, 2008).

Juridisering van het instrumentarium voor zonering en gebiedsreservering achten de raden niet wenselijk. Van een dergelijke juridisering zou sprake zijn wanneer een bestemmingsplan voor het Nederlandse deel van de Noordzee vastgesteld zou worden. Op een dergelijk bestemmingsplan zouden dan de Wet op de ruimtelijke ordening en het Besluit op de ruimtelijke ordening van toepassing zijn, en er zijn dan beroepsprocedures bij de bestuursrechter mogelijk. De raden achten een bestemmingsplan ook inhoudelijk minder geschikt. Een bestemmingsplan is immers gericht op toelatingsplanologie, terwijl de raden een actief ontwikkelprogramma tot stand willen brengen. Bestemmingsplannen zijn goed toepasbaar bij een redelijke voorspelbaarheid van de ruimtelijke ontwikkelingen. Bij de dynamische Noordzee is dat niet het geval (Van der Cammen, 2005).

4.4 Gericht investeringsbeleid

Gebruiksfuncties die de dynamiek van het zeesysteem duurzaam benutten en die aansluiten bij de maatschappelijke betekenis van de Noordzee, komen niet altijd vanzelf uit de markt. Daartoe is een samenspel nodig tussen markt en een proactieve overheid, gericht op innovatie en duurzaamheid. De rol van de Rijksoverheid moet er een zijn van mee ontwikkelen en stimuleren. Gerichte investeringen door de Rijksoverheid kunnen daaraan bijdragen. Het zal dan met name gaan om nieuwe functies die een extra zetje in de rug nodig hebben om van start te kunnen gaan en om bestaande functies die innovatieve methoden introduceren.

9 Ook Stichting De Noordzee heeft in haar publicatie 'Zonering van de Noordzee voor Natuur en Visserij' (2011) stilgestaan bij mogelijkheden voor gradaties in zonering, specifiek voor visserijactiviteiten.

kader 18

Het Waddenfonds

Het Waddenfonds is in 2006 wettelijk ingesteld met als doel de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied te borgen. Uit het fonds kunnen maatregelen worden gefinancierd die, anders dan reguliere of beheers- of onderhoudswerken, gericht zijn op of bijdragen aan:

- Het vergroten en versterken van natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied.
- Het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee.
- Een duurzame economische ontwikkeling in het Waddengebied, dan wel de substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het Waddengebied en de direct aangrenzende gebieden.
- Het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

Door het aanjagen van voorbeeldprojecten, het stimuleren van een hoog ambitieniveau en het versterken van samenwerking tussen belangengroeperingen, heeft het Waddenfonds ook tot doel bij te dragen aan een initiërende en slagvaardige houding ten opzichte van het beleid voor de Waddenzee.

In het advies 'Investeren in de Noordzee' (2005) adviseerde de Raad voor Verkeer en Waterstaat om een investeringsfonds voor de Noordzee in te stellen. De raden zijn van mening dat een dergelijk fonds een bijdrage kan leveren aan de uitvoering van het ontwikkelprogramma voor de Noordzee. Het fonds zou primair gevoed dienen te worden vanuit een vorm van gebruiksvergoedingen voor activiteiten die gebruikmaken van de Noordzee, bijvoorbeeld door leges, heffingen en andere retributies.
De raden adviseren om de mogelijkheden voor een investeringsfonds Noordzee en de wijze waarop dat gefinancierd wordt, nader te onderzoeken. De ervaringen met het Waddenfonds kunnen daarbij helpen (zie kader 18).

kader 19

Stimuleer sectorale verduurzamingsinitatieven

Bij de bodemvisserij wordt steeds vaker de pulskor toegepast. Bij de pulskor zijn de zware kettingen van de klassieke boomkor vervangen door veel lichtere draden waar stroomstoten (pulsen) doorheen lopen. Het brandstofgebruik bij vissen met de pulskor is 20 tot 40 procent lager. Een ander voordeel is een geringere verstoring van de bodem, minder bijvangst en een grotere opbrengst. Deze methode is minder belastend voor het ecosysteem en voor de biodiversiteit dan de boomkor. Meer en meer vissers kiezen voor dit type innovatieve visserij-technieken (VenW, 2009b).

Daarnaast maakt de ontwikkeling van nieuwe metaalschuimplaten het mogelijk de casco's van vrijwel alle scheepstypen 20 tot 30 procent lichter te maken. Eén van de positieve gevolgen van het lichtere gewicht is de lagere CO_2-uitstoot, aangezien de schepen minder brandstof nodig hebben om zich te verplaatsen (www.schuttevaer.nl).

In het Witboek Transport (een plan om tegen 2050 de mobiliteit te vergroten en de CO_2-emissies fors te verlagen) stelt de Europese Commissie dat de EU in samenwerking met de International Maritime Organization van de VN en andere internationale organisaties, de universele toepassing en handhaving moet nastreven van hoge veiligheids- en milieunormen voor de scheepvaart. Door toepassing van nieuwe technologie, schonere brandstoffen en andere werkwijzen zou bijvoorbeeld de CO_2-emissie van maritiem transport uit de EU voor 2050 met 40 procent gereduceerd moeten kunnen worden.

4.5 Verbetering sectoraal beleid

Bepaalde methoden en werkwijzen van de diverse sectoren die actief zijn op de Noordzee, hebben negatieve effecten op het ecosysteem. Veel maatregelen om dit tegen te gaan, moeten op sectoraal niveau geïmplementeerd worden (zie kader 19). Bij die maatregelen is het belangrijk om rekening te houden met de gehele zee. Bij de formulering van de sectorale verduurzamingsdoelen moeten naar de mening van de raden de effecten op en beïnvloeding van het ecosysteem en andere functies worden meegenomen.

In algemene zin kunnen minder belastende methoden volgens de raden gestimuleerd worden door bijvoorbeeld regelingen via het bovengenoemde investeringsfonds te treffen. Om overgangen naar minder belastende technieken te versnellen, kan een stimuleringsregeling ingevoerd worden. De raden zijn bovendien van mening dat de Rijksoverheid niet dient te schromen via ge- en verboden aantoonbare verbeteringen door te voeren of bedreigingen op te heffen.

4.6 Uitwerking van de mariene strategie voor de Noordzee

Als onderdeel van de beleidsmatige implementatie van de Kaderrichtlijn mariene strategie ontwikkelt het Ministerie van IenM momenteel verschillende scenario's om de goede milieutoestand te kunnen vaststellen. De definitie van de goede milieutoestand bepaalt de mate waarin het ecosysteem van de Noordzee beschermd wordt en vormt daarmee de basis voor randvoorwaarden voor een duurzame omgang met de Noordzee.

Er zijn meerdere interpretaties mogelijk van het omschreven begrip 'de goede milieutoestand'. De raden constateren dat het ambitieniveau van de verschillende stakeholders sterk uiteenloopt, terwijl de definitie van 'de goede milieutoestand' in de richtlijn toch al duidelijk een beoogde situatie weergeeft. De lidstaten moeten deze ambitie 'slechts' vertalen naar de betreffende mariene (sub)regio. De raden adviseren dan ook om zo dicht mogelijk bij de definitie uit de richtlijn te blijven en om de focus te leggen op de vertaling naar de voor de Noordzee en voor Nederland specifieke situatie. De vast te stellen milieudoelen moeten realistisch zijn en recht doen aan de actieve inzet op duurzame ontwikkeling. Dat betekent dat ze ruimte moeten bieden aan de ontwikkelingsmogelijkheden voor zowel de ecologische, economische als sociaal-culturele betekenis van de Noordzee. De milieudoelen moeten niet bij voorbaat een onoverkomelijk obstakel worden voor het benutten van kansen of voor ontwikkelingen die algemeen interessant worden gevonden.
De definitie van de 'goede milieutoestand' en de milieudoelen moet dus niet slechts een zaak van ecologen zijn, maar ook van andere belanghebbenden. Die moeten actief worden betrokken bij de totstandkoming ervan. De uiteindelijke vaststelling dient bovendien politiek gedragen te worden.

kader 20

Natura 2000 en de mantelmeeuw

Als gevolg van wetgeving rondom Natura 2000 heeft de mantelmeeuw in Nederland – in tegenstelling tot in andere Europese landen - een beschermde status. Op populatieniveau moet Nederland daarom bepaalde doelen behalen voor de mantelmeeuw. De mantelmeeuw leeft voor een groot deel van de bijvangst van de boomkorvisserij. Het probleem is echter dat de boomkorvisserij bekend staat als zeer milieubelastend. Met het oog op de ambities voor het mariene milieu is het dan ook niet ondenkbaar dat in de toekomst nog strenger op zal worden getreden tegen de boomkorvisserij, met alle gevolgen voor de populatie van de mantelmeeuw van dien.

In de richtlijn wordt een zeer precieze beschrijving gegeven van elf elementen die een goede milieutoestand bepalen en van de criteria waaraan deze elementen moeten worden getoetst. Er is echter nog veel onbekend en de ontbrekende kennis kan in de toekomst juist het meest relevant blijken te zijn. Dat blijkt uit de ervaringen met Natura 2000 (zie kader 20).

Mariene ecosystemen en voedselketens zijn dermate complex dat bindende kwantitatieve doelen over het algemeen niet het effect sorteren dat ze beogen en zelfs contraproductief kunnen zijn. Daarom is enige terughoudendheid gewenst bij onderwerpen waarover momenteel nog grote kennisleemten bestaan. In sommige gevallen is het wellicht effectiever om meer in te zetten op kwalitatieve doelen, waardoor het mogelijk blijft in te spelen op veranderingen. Doelen moeten ook niet te rigide zijn, om mogelijkheden voor saldering en compensatie open te houden. Op deze manier kan worden voorkomen dat in de toekomst op de verkeerde criteria wordt gestuurd, terwijl toch de ambities voor het mariene milieu kunnen worden nagestreefd.

Kaart 3. De zuidelijke Noordzee

5 Internationale inzet voor de Noordzee

De Noordzee eindigt niet bij de grenzen van de Nederlandse EEZ. Daarom is naast het nationale ontwikkelprogramma voor de Noordzee ook internationale samenwerking nodig tussen de bij de Noordzee betrokken lidstaten. De raden zien een stapsgewijze ontwikkeling van deze samenwerking voor zich, die begint op ambtelijk operationeel niveau en in de tijd wordt uitgebouwd naar een bestuurlijke verankering. De ontstaansgeschiedenis van de Internationale Rijncommissie in de tweede helft van de 20e eeuw (zie kader 21) kan daarbij als leidraad dienen.

Succesfactoren voor de samenwerking tussen de Rijnoeverstaten zijn onder andere de nadrukkelijke zoektocht naar de gemeenschappelijke belangen, de actieve rol van de Nederlandse overheid, de ruimte voor maatschappelijke organisaties en de ontwikkelingen op het institutionele vlak (Dieperink, 1999). Hoewel de uitdagingen bij de Rijn verschillen van die in de Noordzee, zijn de raden van mening dat de evolutie van de Rijncommissie ook voor de zuidelijke Noordzee belangrijke lessen bevat voor het effectief vormgeven van de internationale samenwerking.

5.1 Gemeenschappelijke belangen

Het Nederlandse deel van de Noordzee bevindt zich grotendeels in het zuidelijke deel van deze zee. Vergeleken met andere delen van de Noordzee is de zuidelijke Noordzee om diverse redenen bijzonder. Naast de hydrografische karakteristieken, wordt de zuidelijke Noordzee gekenmerkt door intensief gebruik (onder andere scheepvaart, visserij, olie- en gaswinning en windenergie). Daarnaast heeft de zuidelijke Noordzee een rijk ecosysteem met een grote biodiversiteit. Gezien de specifieke karakteristieken van het ecosysteem en de vergelijkbaarheid van de belangen van de verschillende lidstaten, zijn de raden van mening dat Nederland zich voornamelijk zou moeten richten op samenwerking met de bij de zuidelijke Noordzee betrokken

kader 21

De samenwerking tussen lidstaten aan de Rijn

Halverwege de 20e eeuw komt er steeds meer aandacht voor de verontreiniging van de Rijn en voor alle problemen die deze vervuiling met zich meebrengt. In de loop der jaren ontwikkelt de samenwerking tussen de Rijnoeverstaten zich tot een effectief samenwerkingsverband dat de problematiek uiteindelijk onder controle krijgt.

1950

Op initiatief van Nederland en Zwitserland ontstaat in 1950 de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR). In eerste instantie is de ICBR een platform voor ambtenaren uit de Rijnoeverstaten om op informele en relatief ongestructureerde basis te discussiëren over aan de Rijn gerelateerde onderwerpen.

1963

In 1963 wordt het mandaat van de ICBR uitgebreid in het Verdrag van Bern, waarmee de ICBR naast een informeel afstemmingsorgaan ook de meer formele bevoegdheid krijgt om beleidsmaatregelen en overeenkomsten tussen Rijnoeverstaten voor te bereiden.

1972

De samenwerking tussen Rijnoeverstaten was aanvankelijk hoofdzakelijk technisch van aard, maar in 1972 wordt ook ruimte gecreëerd voor politieke afstemming door de organisatie van de eerste ministersconferentie.

1976

In 1976 ondertekenen de Rijnoeverstaten enkele verdragen, waarmee onder andere overeenstemming wordt bereikt over de manier waarop om moet worden gegaan met chloride en chemische vervuiling.

lidstaten. Nederland moet de ontwikkelingen in de aangrenzende gebieden uiteraard wel in de gaten te houden, zodat hierop kan worden geanticipeerd. De landen die vanuit Nederlands oogpunt het meest van belang zijn bij de uitwerking van het ontwikkelprogramma voor de Noordzee zijn België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Elk van deze landen kent een eigen rechtssysteem en een eigen bestuursstructuur voor de Noordzee (zie bijlage 1).

Bij de uitwerking van het ontwikkelprogramma voor de Noordzee is inzicht in de werking van de beleidsontwikkelingen en bestaande bestuursstructuren van de bij de zuidelijke Noordzee betrokken lidstaten belangrijk. Op die manier kan een bewustzijn worden ontwikkeld van de verhoudingen tussen de verschillende krachten en uitdagingen op de zuidelijke Noordzee. Vanuit begrip van de bestuurlijke en institutionele context kan vervolgens worden gezocht naar waar belangen overeenkomen en waar ze juist botsen, om de aanpak van uitdagingen voor de Noordzee te kunnen bepalen. Goede contacten met de bij de zuidelijke Noordzee betrokken landen zijn daarvoor essentieel.

5.2 Een actieve rol bij internationale samenwerking

Het belang van de zuidelijke Noordzee wordt in de Beleidsnota Noordzee erkend. In het verlengde van die notie stelt Nederland voor om – binnen de kaders van het geïntegreerd maritiem beleid van de Europese Unie – een actieve rol op zich te nemen bij de ontwikkeling van een internationale strategie (zie kader 22). De raden zijn daar positief over en juichen de Nederlandse deelname aan projecten als NSCOGI[10] en MASPNOSE[11] toe.

In de Beleidsnota Noordzee wordt verder aangegeven dat de activiteiten rondom de ontwikkeling van een internationale strategie een relatie leggen met het formuleren van milieudoelen en maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn mariene strategie en van Natura 2000. De raden adviseren in aanvulling daarop om de afstemming die plaatsvindt voor de Kaderrichtlijn mariene strategie en voor Natura 2000 te gebruiken als hefboom voor verdere internationale samenwerking.

---

10 North Seas Countries Offshore Grid Initiative, een samenwerkingsakkoord tussen tien bij de noordelijke zeeën betrokken landen waarin afspraken worden gemaakt over afstemming van plannen en regelgeving bij de ontwikkeling van offshore windmolenparken.

11 Maritime Spatial Planning in the North Sea, een door de Europese Unie gesubsidieerd project waarin Europese landen en kenniscentra samenwerken om te leren van elkaars ervaringen met ruimtelijke ordening op zee.

kader 22

Internationale samenwerking

"De zuidelijke Noordzee is van toenemend internationaal strategisch belang vanuit zowel (duurzaam) economisch oogpunt zoals transport, olie- en gasreserves en de mogelijkheden voor duurzame windenergie, alsook vanuit ecologisch perspectief. Door internationale samenwerking kunnen de potenties van het gebied wellicht beter worden benut en synergievoordelen worden behaald. Nederland zal zich in deze planperiode actief inzetten voor versterking van de internationale afstemming op het gebied van Noordzeebeleid. Het kabinet wil daarbij streven naar een gezamenlijke strategie voor het zuidelijk deel van de Noordzee bestaande uit de Belgische-, Nederlandse-, Duitse- en Deense Noordzee EEZ en het ten westen daarvan liggende deel van de EEZ van Groot-Brittannië. De activiteit zal zich richten op het gemeenschappelijk formuleren van een visie en uitgangspunten voor ruimtelijke ordening, wettelijke verankering, afstemming ten aanzien van uitvoering, inrichting en beheer, samenwerking op gebied van monitoring en handhaving."

Bron: Beleidsnota Noordzee (VenW, 2009b)

Nederland geeft aan dat bij de uitwerking van de strategie afstemming met en ondersteuning van de Europese Commissie zal worden gezocht, op basis van het subsidiariteitsbeginsel. De raden erkennen het belang van afstemming op Europees niveau, maar benadrukken dat het primaat van de samenwerking moet liggen bij de lidstaten. Uitgangspunt van de samenwerking moet zijn dat er rondom de zuidelijke Noordzee een beperkt aantal landen is dat een gemeenschappelijk belang heeft. De raden zijn van mening dat de samenwerking daarom vooral van onderop vorm zou moeten krijgen. De raden pleiten ervoor om in eerste instantie in te zetten op het ontwikkelen van een breed gedragen perspectief op de zuidelijke Noordzee. Daarbij moeten zowel nationale als internationale stakeholders nauw worden betrokken.

Vanuit het gezamenlijke beeld van het internationale belang van de zuidelijke Noordzee kan getracht worden om te komen tot een set integrale doelen. Het is belangrijk om daarbij goed te kijken naar de aard van de voorliggende uitdagingen en op basis daarvan het juiste schaalniveau voor samenwerking te zoeken. Daarmee onderstrepen de raden nogmaals het belang van het subsidiariteitsbeginsel. Niet voor alle zaken is uitvoerige internationale afstemming noodzakelijk.

5.3 Ruimte voor maatschappelijke organisaties

Bij de uitwerking van de in de Beleidsnota Noordzee voorgestelde internationale strategie voor de zuidelijke Noordzee, achten de raden het van belang dat er in de verschillende landen en bij de verschillende stakeholders een gezamenlijk beeld ontstaat over de gebieden die een internationale verantwoordelijkheid zijn. De raden zijn van mening dat het belangrijk is dat ook maatschappelijke organisaties voldoende ruimte krijgen om een bijdrage te leveren aan de internationale samenwerking. Zij kunnen een bijdrage leveren aan het gevoel van urgentie dat nodig is om gezamenlijk de verschillende opgaven op te pakken. Bovendien kunnen de maatschappelijke organisaties er met hun kennis voor zorgen dat de kwaliteit van de besluitvorming wordt vergroot, wat het draagvlak voor de genomen beslissingen ten goede komt.

In eerste instantie moet de samenwerking tussen de lidstaten vorm krijgen via overheden. In het licht van het voorgaande is ook de inbreng van niet-overheidspartijen van groot belang bij de ontwikkeling van een effectief internationaal samenwerkingsregime. Dat was ook het geval bij bijvoorbeeld de Rijncommissie. Maatschappelijke organisaties hebben daarin een belangrijke rol gespeeld bij het op de kaart zetten van de problematiek in de Rijn door bijvoorbeeld de publieke opinie te beïnvloeden en aan te dringen op de betrokkenheid van ministers. Belangrijke voorwaarden voor het succes van de maatschappelijke organisaties bij de Rijn waren de politieke en juridische condities, die het mogelijk maakten om in een open dialoog te treden met de betrokken (overheids)partijen (Dieperink, 1997).

5.4 Stapsgewijs naar bestuurlijke verankering op internationaal niveau

Momenteel wordt het OSPAR-verdrag door de lidstaten gebruikt om kennis uit te wisselen en beleid af te stemmen. De raden constateren dat OSPAR een waardevolle positie inneemt in de internationale bestuurlijke context en dat met behulp van de samenwerking in OSPAR inmiddels enkele belangrijke resultaten zijn geboekt. Het uitgangspunt van OSPAR is echter voornamelijk het tegengaan van bedreigingen voor het mariene milieu en het stimuleren van duurzaam economisch gebruik van de zee. Daarnaast concentreert OSPAR zich op het gehele noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, waar de zuidelijke Noordzee slechts een klein onderdeel van uitmaakt.

De raden adviseren om eerst de ambtelijke relaties tussen de bij de zuidelijke Noordzee betrokken lidstaten op operationeel niveau te intensiveren. Van daaruit kan worden gekeken of het wenselijk is de samenwerking te verbreden en toe te werken naar verdere bestuurlijke verankering. Het optuigen van internationale samenwerkingsstructuren kost tijd en kan alleen succesvol zijn als daadwerkelijk een gemeenschappelijk belang wordt nagestreefd. De raden benadrukken daarom het belang van een stapsgewijze benadering waarbij steeds wordt gekeken naar waar op dat moment behoefte aan is. Dat wil zeggen dat de samenwerking functioneel moet zijn en dat het in het leven roepen van nieuwe structuren geen doel op zich is.

De raden sluiten echter niet uit dat er uiteindelijk een alternatief gremium - naast OSPAR - moet worden ingesteld voor bestuurlijke afstemming tussen de bij de zuidelijke Noordzee betrokken lidstaten. Het is niet ondenkbaar dat dit nodig is om het internationale belang van de zuidelijke Noordzee goed te definiëren. Gezien de grote maatschappelijke betekenis van de zuidelijke Noordzee zijn de raden van mening dat de verantwoordelijke minister voor de Noordzee dit internationale overleg zou moeten leiden. De trilaterale samenwerking tussen Duitsland, Denemarken en Nederland in het kader van de bescherming van de Waddenzee is volgens de raden een goed voorbeeld van een samenwerkingsverband dat is ontstaan op basis van gemeenschappelijke belangen (zie kader 23).

Hoewel er op het gebied van de internationale samenwerking rondom de Waddenzee nog voldoende ruimte voor verbetering is, is er met de trilaterale ministersconferenties een platform waar op ministerieel niveau gepraat wordt over afstemming van het te voeren beleid. Vanuit de opgedane ervaringen met de huidige samenwerkingsvorm rondom de bescherming van de Waddenzee, kan worden gekeken hoe dergelijke platforms voor de zuidelijke Noordzee van toegevoegde waarde kunnen zijn.

kader 23

Trilaterale samenwerking in het kader van de bescherming van de Waddenzee

Al sinds het begin van de jaren zeventig zijn wetenschappers het erover eens dat de Waddenzee ecologisch één systeem is en dat bescherming van dat systeem niet door de afzonderlijke lidstaten kan worden uitgevoerd. In 1978 wordt daarom de eerste Waddenconferentie georganiseerd waar politici uit de betrokken landen spreken over een gezamenlijke aanpak bij de bescherming van de Waddenzee. Vervolgens wordt in 1982 – op de derde Waddenconferentie – een gezamenlijke verklaring ondertekend door de betrokken ministers waarin afspraken worden gemaakt over een gecoördineerde aanpak over de activiteiten die worden ondernomen in het kader van de bescherming van de Waddenzee. Op de meest recente Waddenconferentie, in 2010, wordt deze gezamenlijke verklaring – evenals het in 1997 opgestelde beheerplan voor de Waddenzee – geactualiseerd. Tijdens deze conferentie wordt tevens een nieuwe organisatiestructuur voorgesteld, waardoor een nieuw Waddenzeebestuur ontstaat. Het Waddenzeebestuur is verantwoordelijk voor de implementatie van de hernieuwde gezamenlijke verklaring en andere tijdens de trilaterale ministersconferenties genomen besluiten.

Literatuur

- Agardy, T. (2011) In Zoning, beware of shortcuts leading to dead ends. *Marine Ecosystems and Management,* 4 (4), p. 4.
- Blankendaal, V., Akker, S. van den, Marx, S., Steenbergen, J., Oorschot, R. & Dalfsen, J. (2006) *Multifunctionaliteit van windmolenparken: inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten.* Apeldoorn: Imares-WUR, Stichting de Noordzee, TNO.
- Bressers, H. & Bruijn, T. de (2005) Conditions for the Success of Negotiated Agreements: partnerships for Environmental Improvement in the Netherlands. *Business Strategy and the Environment,* 14 (4) p. 241-254.
- Briene, M., Meurs, E., Velde, I. van de & Wienhoven, M. (2010) *Baseline Scenario Marine Strategy Framework Directive.* Rotterdam: Ecorys.
- Cammen, H. van der (2005) *Advies over ruimtelijke sturing in het Nederlandse Noordzeegebied.* In opdracht van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. s.l.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008) *Sneller en Beter.* Den Haag.
- Department for Environment Food and Rural Affairs (2009) *Marine and Coastal Access Act 2009.* Londen.
- Dieperink, C. (1997) International Regime Development: lessons from the Rhine Catchment Area. *TDRI Quarterly Review,* 12 (3), pp. 27-35.
- Dieperink (1999) From open sewer to salmon run: lessons from the Rhine water quality regime. *Water policy,* 1 (1998), pp. 471-485.
- De Raad van de Europese Gemeenschappen (1979) *Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand.* Brussel.
- De Raad van de Europese Gemeenschappen (1992) *Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.* Brussel.
- De Raad en het Europees Parlement (2000) *Richtlijn 2000/06/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.* Kaderrichtlijn water. Brussel.
- De Raad en het Europees Parlement (2008a) *Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.* Brussel.
- De Raad en het Europees Parlement (2008b) *Richtlijn 2008/56/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu.* Kaderrichtlijn mariene strategie. Brussel.
- Dotinga, H.M. & Trouwborst, A. (2008) *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee: internationaal, Europees en Nederlands recht.* Utrecht: CELP/NILOS.

- Europese Commissie (2005) *Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement: thematische strategie inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu.* COM(2005) 504 definitief. Brussel.
- Europese Commissie (2005) *Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement: Strategische doelstellingen 2005 – 2009 - Europa 2010: een partnerschap voor Europese vernieuwing, welvaart, solidariteit en veiligheid - Mededeling van de voorzitter, in overleg met vice-voorzitter Wallström.* COM(2005) 12 definitief. Brussel
- Europese Commissie (2006a) *Mededeling aan de Raad, Het Europees parlement, Het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's. Naar een toekomstig maritiem beleid voor de unie: een Europese visie op de oceanen en zeeën. COM(2006) 275 definitief Deel I.* Brussel.
- Europese Commissie (2006b) *Groenboek: naar een toekomstig maritiem beleid voor de unie: een Europese visie op de oceanen en zeeën.* COM(2006) 275 definitief Volume II – Annex. Brussel.
- Europese Commissie (2007) *Mededeling aan de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: een geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie.* COM(2007) 575 definitief. Brussel.
- Europese Commissie (2008a) *Routekaart naar maritieme ruimtelijke ordening: werken aan gemeenschappelijke principes in de EU.* Mededeling van de Commissie. Brussel.
- Europese Commissie (2008b) *Het gemeenschappelijk visserijbeleid: een handleiding.* Luxemburg: bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
- Europese Commissie (2009) *Groenboek hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid.* COM(2009) 163 definitief. Brussel.
- Europese Commissie (2010a) *Ontwerp besluit van de Commissie tot vaststelling van criteria en methodologische normen inzake de goede milieutoestand van mariene wateren.* 01.09.2010. (Kennisgeving geschied onder nummer C(2010) 5956) (Voor de EER relevante tekst) (2010/477/EU) Brussel.
- Europese Commissie (2010b) *Mariene kennis 2020: mariene gegevens en observatie voor slimme en duurzame groei.* COM(2010) 461 definitief. Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement. Brussel.
- Europese Commissie (2011) *Witboek: Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte - werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem.* COM(2011) 144 definitief. Brussel.
- Food and Agriculture Organization, FAO (2008) *FAO Yearbook: fishery and aquaculture statistics.* Rome: FAO.
- FD Selections (2011) Energie uit de Noordzee. FD Selections. *Speciale bijlage.* 16 mei 2001.

- Gier, A.A.J. de, Veen, G.A. van der, Dans, E. (2011) *Een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee?* Den Haag: Centrum voor Omgevingsrecht/Universiteit Utrecht, AKD.
- Hoof, L. van (2010) *Who rules the waves? Governance and new institutional arrangements in Dutch fisheries management in the context of the European common fisheries policy.* Zutphen: Wöhrmann Print Service.
- Lindeboom, H.J. (2008) *De veranderlijke zee in het Antropoceen: over regime shifts, menselijk gebruik en bescherming.* Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Mahon, R., Fanning, L., McConney, P. & Pollnac, R. (2010) Governance characteristics of large marine ecosystems. *Marine Policy,* 34 (5), pp. 919-927.
- McHugh, D.J. (2003) *A guide to the seaweed industry: fisheries technical paper no. 441.* Rome: FAO.
- Ministerie van EZ (2008) *Energierapport 2008.* Den Haag.
- Ministeries van EZ, VenW en VROM (2010) *Economische visie op de langetermijnontwikkeling van mainport Rotterdam: op weg naar een mainport netwerk Nederland.* Publicatie-nr. 09OI20. Den Haag.
- Ministeries van LNV, OS en VROM (2008) *Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd. Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011.* Mede namens het Ministerie van EZ, het Ministerie van OCW, het Ministerie van VenW en het Ministerie van Defensie. Den Haag.
- Ministerie van VenW (2010) *Besluit van 30 november 2009 houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterbesluit)* Den Haag.
- Ministeries van VenW, LNV, EZ en VROM (2005) *Integraal Beheerplan Noordzee 2015.* Den Haag: het Interdepartementale Directeurenoverleg Noordzee.
- Ministeries van VenW, VROM en LNV (2009a) *Het Nationaal Waterplan 2009-2015.* Den Haag.
- Ministeries van VenW, VROM en LNV (2009b) *Beleidsnota Noordzee 2009-2015.* Den Haag.
- Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006) *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming.* Den Haag.
- NBTC (2010) *Terug naar de kust in cijfers.* s.l.
- Netherlands, Denmark and Germany (2010) *Sylt declaration and 2010 joint declaration: ministerial council declaration of the eleventh trilateral governmental conference on the protection of the Wadden Sea.* Wilhelmshaven (Duitsland): Common Wadden Sea Secretariat (CWSS).
- Office for Metropolitan Architecture (2009) *Masterplan Zeekracht.* In opdracht van Natuur en Milieu. s.l.
- OSPAR (1992) *The Convention for the Protection of the marine Environment of the North-East Atlantic.* Parijs.

- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010) *Beter is sneller: een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van leefomgeving én mobiliteit.* Den Haag: RVW.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005) *Investeren in de Noordzee.* Den Haag: RVW.
- Raad voor de Wadden, de RLG, de RVW & VROM-raad (2007) *Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee.* Den Haag: Raad voor de Wadden.
- Reith, J.H., Deurwaarder, E.P., Hemmes, K., Curvers, A.P.W.M., Kamermans P., Brandenburg & W., Zeeman, G. (2005) *Bio-offshore: grootschalige teelt van zeewieren in combinatie met offshore windparken in de Noordzee.* Petten: ECN Biomassa, ECN Windenergie, WUR - Nederlands Instituut voor Visserijonderzoek/RIVO, WUR - Plant Research International, Lettinga Associates Foundation.
- Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2011) *Toekomst van het ruimtelijk beleid.* Briefadvies 02. Den Haag.
- Royal Haskoning & Rebel Group (2008) *Verkenning van economische en ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee.* Nijmegen.
- Stichting De Noordzee (2011) *Zonering van de Noordzee voor natuur en visserij.* Utrecht.
- Stichting Toekomstbeeld der Techniek (2004) *Zee in zicht; Zilte waarden duurzaam benut.* E. Luiten (Red) Den Haag: STT.
- Toonen, Th.A.J. en Staatsen, A.A.M.F. (2004) *Goed bestuur voor de Wadden: een essay over de organisatie van duurzaamheidsbesluitvorming.* Delft/Leiden.
- Verdrag van Oslo (1972) *Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft.* Oslo.
- Verdrag van Parijs (1974) *Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources (Paris Convention)* Parijs.
- Verenigde Naties (1992) *Convention on biological diversity (CBD)* Rio de Janeiro: VN.
- VROM-raad (2008) *Brussels lof: handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid.* Advies 066. Den Haag.
- VROM-raad (2009) *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid: ontwikkelen door herschikken.* Advies 075. Den Haag: VROM-raad
- Vuik, J. & Rossum, M. van (2010) *Economic description of the North Sea for the Netherlands.* CBS: s.l.
- Woyte, A., Decker, J. de & Thong, V. van (2008) *A North Sea Electricity Grid [R]evolution. Electricity output of interconnected offshore wind power: a vision of offshore wind power integration.* België.

Bijlage 1 Schets van het juridisch en bestuurlijk kader in andere Noordzeelanden

België

Juridisch kader

Sinds 1999 heeft België op de Noordzee een EEZ ingesteld overeenkomstig de bepalingen uit het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties. In hetzelfde jaar is de 'Wet op de bescherming van het mariene milieu' aangenomen. De wet vormt het algemene juridische kader voor het mariene milieurecht en schetst van daaruit het raamwerk voor duurzame beheers- en handhavingsmaatregelen. Enkele voorbeelden van koninklijke en ministeriele besluiten ter uitvoering van de wet zijn de aanwijzing van mariene reservaten, de instelling van een vergunningsprocedure (inclusief het opstellen van een milieueffectrapport en –beoordeling) en soortenbescherming.

Beleid en verantwoordelijkheden

Sinds 2003 is in België één bewindspersoon verantwoordelijk voor de Noordzee, al beperkt deze verantwoordelijkheid zich de laatste jaren hoofdzakelijk tot de bescherming van het mariene milieu. De bevoegdheden voor het Belgische deel van de Noordzee zijn verdeeld over de federale overheid en het Vlaamse gewest. Een uitzondering hierop is de visserij, die valt - voor zover de bevoegdheden niet zijn overgedragen aan de Europese Unie - volledig onder de verantwoordelijkheid van de regering van het Vlaamse gewest. In totaal hebben zeventien verschillende federale en Vlaamse overheden bevoegdheden op de Noordzee. Medio 2005 hebben de federale staat en het Vlaamse gewest een samenwerkingsakkoord gesloten met als doel om op basis van gelijkwaardigheid en met respect voor elkaars wettelijke bevoegdheden te komen tot een optimale samenwerking bij de uitvoering van de taken op de Noordzee.

Denemarken

Juridisch kader

In 1996 heeft Denemarken een EEZ ingesteld. Behalve het zuidelijke deel van de Noordzee vallen ook delen van het Skaggerak en de Baltische zee binnen deze zone.

Beleid en verantwoordelijkheden

Het maritieme beleid is een gedeelde verantwoordelijkheid van de Danish Maritime Authority (een agentschap dat valt onder het Deense ministerie van economische zaken), het ministerie voor milieu en het ministerie voor defensie. De ruimtelijke ordening op zee is de verantwoordelijkheid van de regionale autoriteiten. Bij de uitvoering van hun taken worden de regionale autoriteiten op hoofdlijnen aangestuurd door de centrale overheid. In 2010 heeft de Deense regering een integrale maritieme strategie gepresenteerd, waarin een overzicht wordt gegeven van alle initiatieven die gerelateerd zijn aan het maritieme beleid en van de rol die de overheid daarbij voor zichzelf ziet. In de strategie komt onder andere de implementatie van de Kaderrichtlijn mariene strategie aan de orde.

Duitsland

Juridisch kader

Duitsland heeft in 1995 een EEZ ingesteld. In 2004 werd de Duitse federale wet op de ruimtelijke ordening (Raumordnungsgesetz) aangepast, waardoor de federale overheid bevoegdheden kreeg voor mariene ruimtelijke ordening in de Duitse EEZ. In 2009 heeft dit geresulteerd in een ruimtelijk plan voor de Duitse delen van zowel de Noordzee als de Baltische zee. In dit plan worden de doelen en principes geschetst voor ruimtelijke ordening binnen de Duitse EEZ.

Beleid en verantwoordelijkheden

De verschillende deelstaten zijn op basis van de grondwet tamelijk autonoom. De aan de kust gelegen deelstaten mogen daarom voor een groot deel zelf prioriteiten stellen in het beheer van de kustzones. Wel wordt op federaal niveau voor Duitsland gewerkt aan een geïntegreerd maritiem beleid. Dat beleid krijgt onder andere vorm in het door het federale ministerie voor verkeer, bouw en stadsontwikkeling opgestelde maritieme ontwikkelingsplan dat erop gericht is te komen tot een gemeenschappelijk perspectief op de economische en sociale kansen en uitdagingen, terwijl tegelijkertijd aandacht wordt besteed aan de bescherming van het mariene milieu. In dat kader is ook de nationale strategie voor het duurzaam gebruik

en bescherming van de zeeën van het federale ministerie voor milieu, natuurbehoud en kernreactorveiligheidvan belang.

Verder is vanwege het grote belang van de maritieme sector voor de Duitse economie op federaal niveau een coördinator benoemd door de federale regering. Deze coördinator ressorteert onder het federale ministerie voor economie en technologie en is verantwoordelijk voor de samenhang tussen de diverse maatregelen voor de maritieme economie in Duitsland.

Verenigd Koninkrijk

Juridisch kader

Sinds 12 november 2009 is in het Verenigd Koninkrijk de Marine and Coastal Access Act van kracht. Met de Marine and Coastal Access Act (Department for Environment Food and Rural Affairs, 2009) wordt één EEZ rondom de kust van het Verenigd Koninkrijk ingesteld, in overeenstemming met de bepalingen uit het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties. Voorheen waren er voor diverse doeleinden (visserij, vervuiling, hernieuwbare energie, CO_2-opslag) verschillende maritieme zones aangewezen. De Marine and Coastal Access Act creëert de kaders voor een effectief beheerssysteem van de mariene regio's in het Verenigd Koninkrijk, onder andere door gezamenlijke principes op te stellen voor mariene ruimtelijke ordening, het vergunningensysteem en de instelling van natuurgebieden. Daarnaast wordt met de Marine and Coastal Access Act de manier waarop het visserijbeheer zowel op nationaal als lokaal niveau vorm krijgt veranderd, en er wordt tevens aandacht besteed aan het verbeteren van de publieke toegankelijkheid van de kustgebieden.

Beleid en verantwoordelijkheden

In de Marine and Coastal Access Act wordt de oprichting van de Marine Management Organization geregeld. De Marine Management Organization heeft tot doel om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van de mariene regio's van het Verenigd Koninkrijk. Als zogenaamd Non-Departmental Public Body heeft de Marine Management Organization een onafhankelijk bestuur en is het bevoegd om – binnen de beleidskaders – een aantal taken uit te voeren en beslissingen te nemen namens de regering van het Verenigd Koninkrijk. Uiteindelijk blijft de staatssecretaris van het ministerie van milieu, voedsel en rurale zaken verantwoordelijk voor de taken die de Marine Management Organization uitvoert. Eén van de belangrijkste taken van de Marine Management Organization is het implementeren van een nieuw systeem voor mariene ruimtelijke ordening op basis van de UK Marine Policy

Statement. Daarnaast heeft de Marine Management Organization de taak om een nieuw vergunningensysteem te ontwikkelen binnen de in de Marine and Coastal Access Act gestelde kaders. De Marine Management Organization werkt samen met Natural England en de Joint Nature Conservation Committee bij de creatie van een netwerk van mariene beschermde gebieden. Verder neemt de Marine Management Organization de taken op het gebied van visserijbeheer over van de inmiddels niet meer bestaande Marine and Fisheries Agency. Andere taken van de Marine Management Organization zijn incidentenbestrijding, inspectie en handhaving.

Vanwege de centrale positie die de Marine Management Organization inneemt bij de uitvoering van het beleid op en het beheer van de mariene regio's in het Verenigd Koninkrijk, is de Marine Management Organization in staat zich te ontwikkelen tot een belangrijke bron van informatie voor maritieme aangelegenheden. Vanuit die rol is de Marine Management Organization een belangrijke adviseur bij door andere autoriteiten te nemen strategische beslissingen.

Bijlage 2 Totstandkoming advies

Sinds de aanvang van dit adviestraject (in maart 2010) is de raadscommissie dertien keer bij elkaar geweest. Er is verder een stakeholderbijeenkomst georganiseerd waaraan vertegenwoordigers van diverse organisaties deelnamen. Tijdens het adviestraject is met een aantal partijen individuele gesprekken gevoerd. De bijeenkomst en de gesprekken hebben veel informatie opgeleverd, die gebruikt is bij het opstellen van dit advies.

Samenstelling van de raadscommissie
Prof.mr. N.S.J. Koeman (voorzitter, lid VROM-raad)
J.H.D. Verkoelen, lid RLG
Mevr. M.A.J. van der Tas, geassocieerd lid
Prof.dr. Th.A.J. Toonen, geassocieerd lid
Mr. N.J. Westdijk, geassocieerd lid

Externe deskundigen
Prof.dr. F. Fleurke, Raad voor de Wadden (tot 31 december 2010)
Prof.dr. J.G. Lammers, Universiteit van Amsterdam
Prof.mr. H.F.M.W. van Rijswick, Raad voor de Wadden (vanaf 1 januari 2011)

Medewerkers secretariaat
Drs. B.N.S.M. Swanenvleugel, projectleider (vanaf januari 2011)
Dr. N.W.M. van Buren, projectleider (tot januari 2011)
Drs. M. Huisman, projectmedewerker
Drs. M.F. Leopold, extern projectmedewerker (tot 1 december 2010)
C.I.A. de Vries BC, projectassistent
D. Visser (stagiair van 1 september 2010 tot 1 maart 2011)

Deelnemers stakeholderbijeenkomst

P.R. Altena (Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders)
G.E. van Berkel (Stichting LaMer)
T. Grijsen (Greenpeace)
A.H. Hof (Nederlandse Vereniging van Zandwinners)
Ir. J.P.M.H. Knippels (DCMR Milieudienst Rijnmond)
Dr. M.L. Kraan (Productschap Vis)
E. Leemans (Stichting De Noordzee)
Ir. A. van Mannekes (Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie)
A. Vermeulen (Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen)
B. Veerman (KIMO Nederland en België)
Drs. W. Visser (VisNed)
Drs.ing. C.A. Westra (We@Sea)
Ing. J. Wiersma (Vereniging van Waterbouwers)
Mr. J.W. Wijnstroom (Sportvisserij Nederland)
P.C.B. de Wit (Havenbedrijf Rotterdam N.V.)

Overige gesprekken

A.L. Abspoel (Ministerie van IenM)
Drs. S. van den Akker (Stichting De Noordzee)
Dr. J.M. Bavinck (Centre for Maritime Research, Universiteit van Amsterdam)
Drs. E. Bogaard (ProSea Foundation)
Drs. A.E. van Bokhorst (Ministerie van IenM)
Mr. H. Dotinga (Universiteit Utrecht)
Ir. P.M. van Egmond (Planbureau voor de Leefomgeving)
Ir. M. Eisma (Havenbedrijf Rotterdam N.V.)
Ir. M. Harte (Ministerie van IenM/Rijkswaterstaat)
Dr.ir. L.J.W. van Hoof (IMARES)
Ir. P.A. van Hoorn (Planbureau voor de Leefomgeving)
Ir. R. de Jong (Raad voor de Wadden)
Ing. S. de Jong (Ministerie van IenM/ Rijkswaterstaat)
Dr. M.L. Kraan (Productschap Vis)
Ir. J.W. Nieuwenhuis (Ministerie van EL&I)
Ir. H.R. Offringa (Ministerie van EL&I)
Drs. A.D.C. Otte (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)
Drs. R. Peters (Ministerie van IenM)
T. Rammelt L.L.M (Stichting De Noordzee)
Drs. R. de Rooij (Ministerie van Defensie)
Drs. P. Salz (Framian)
A. Svoboda MSc (Ministerie van IenM/ Rijkswaterstaat)
Mr. S.M.A. Twickler (Centre for Marine Policy en Raad voor de Wadden)
Dr. M. Verweij (ProSea Foundation)
Dr.ir. R.J.H.M. van der Veeren (Ministerie van IenM/Rijkswaterstaat)
J. van de Ven Msc (Ministerie van IenM)
Dr.ir. R.E. Waterman (voormalig lid van Provinciale Staten van Zuid-Holland)
Mr. J. Westinga (Raad voor de Wadden)
Drs. F.G. Wortelboer (Planbureau voor de Leefomgeving)
P.C.B. de Wit (Havenbedrijf Rotterdam N.V.)
Drs. C. van Zwol (Ministerie van IenM)

Bijlage 3 Overzicht publicaties 2010-2011

2011

Tijd voor waterveiligheid
Strategie voor overstromingsrisicobeheersing
RLG / Raad VenW / VROM-raad - RLI 2011/04

Open deuren dichte deuren
Middeninkomensgroepen op de woningmarkt
RLG / Raad VenW / VROM-raad - RLI 2011/03

Toekomst van het ruimtelijk beleid
Briefadvies
RLG / Raad VenW / VROM-raad - RLI 2011/02

Europees Landbouwbeleid
Briefadvies
RLG / Raad VenW / VROM-raad - RLI 2011/01

Werkprogramma 2011-2012
RLG / Raad VenW / VROM-raad - maart 2011

Ruimtelijke kwaliteit, verkenning
VROM-raad - februari 2011

2010

Over belangen, beleid en burgers
Zes inzichten over overheidsturing in het domein van Verkeer en Waterstaat
Raad VenW - december 2010

Maak ruimte voor vernieuwing
Investeren en besparen in het fysieke domein
RLG 10/01 / Raad VenW / VROM-raad 078 - juli 2010

Beter is sneller
Advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van leefomgeving én mobiliteit
Raad VenW - mei 2010

Gateway Holland
Een fundamentele keuze voor een welvarend Nederland
Raad VenW - april 2010

Wie ik ben en waar ik ga
Advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit
Raad VenW - april 2010

Stap voor stap
Naar hervorming van het woningmarktbeleid
VROM-raad 077 - maart 2010

Duurzame verstedelijking
VROM-raad 076 - maart 2010

Colofon

Fotoverantwoording
Cover: Fred Hoogervorst, KINA
p. 2: Nationale Beeldbank
p. 4: Lex Broere
p. 18: Martijn de Jonge, Hollandse Hoogte
p. 28: beeldbank.rws.nl, Rijkswaterstaat, Sander de Jong
p. 40: beeldbank.rws.nl, Rijkswaterstaat
p. 50: beeldbank.rws.nl, Rijkswaterstaat, Joop van Houdt

Infographics
p. 6, 25 en 62: Joris Fiselier

Grafisch ontwerp
Jenneke Drupsteen, Den Haag

Druk
OBT bv, Den Haag

Publicatie RLI 2011/05
september 2011

ISBN 978-90-77166-99-4
NUR 740