



Nota van Toelichting

**Bij deel 4 van de planologische kernbeslissing
Derde Nota Waddenzee**

januari 2007



Inhoudsopgave

0. Voorwoord	03
1. Inleiding	04
1.1 Aard en werkingssfeer van de pkb	05
1.2 Planhorizon en planperiode	08
1.3 Gebiedsbegrenzing	08
1.4 Internationaal kader	11
2. Beleidsuitgangspunten	14
2.1 Doelstellingen voor de Waddenzee	14
2.2 Ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee	16
3. Beleidskeuzen	19
3.1 Ruimte voor natuur en landschap	19
3.2 Ruimte voor menselijke activiteiten	20
4. Afwegingskader	41
4.1 Te beschermen en te behouden waarden en kenmerken	41
4.2 Afwegingskader	41
5. Doorwerking en evaluatie van het Waddenzeebeleid	46
5.1 Doorwerking van beleid	46
5.2 Externe werking	47
5.3 Kennis, natuurgrenzen, monitoring en evaluatie	48
6. Bestuurlijke organisatie	51



Voorwoord

Deze Nota van Toelichting is als een separaat document uitgebracht naast het deel 4 van de planologische kernbeslissing (pkb) Derde Nota Waddenzee en heeft tot doel om de beleidsbeslissingen en de achtergronden daarvan te verduidelijken. De Nota van Toelichting is geen onderwerp geweest van de parlementaire behandeling en maakt in juridische zin ook geen onderdeel uit van de pkb. De basis bestaat uit de tekst van de Nota van Toelichting zoals deze was bijgevoegd bij het aangepast deel 3. Deze basis is geactualiseerd en aangevuld naar aanleiding van de parlementaire behandeling en de formele stukken, waarin deze behandeling is vastgelegd. Alle aanvullingen komen voort uit de tijdens de behandeling gedane toezeggingen door de bewindslieden en de aangenomen moties, of uit verdere beleidsuitwerking.

1. Inleiding

Algemeen

Het Nederlandse deel van de Waddenzee beslaat het zeegebied van Den Helder tot de rijksgrens met Duitsland in de Dollard en het tussen Nederland en Duitsland betwiste gebied in het Eemsestuarium. De Waddenzee is het grootste aaneengesloten natuurgebied van West-Europa en een van de grootste getijdengebieden ter wereld. De variatie in overstromingsduur, stroming en zoutgehalte zorgt voor een grote verscheidenheid aan natuurwaarden. Met zijn brakke en zoute wateren en hogergelegen kwelders biedt dit gebied ruimte aan internationaal belangrijke flora en fauna; zo vormt de Waddenzee voor trekvogels onderweg van het noordelijk halfrond naar het zuidelijk halfrond een noodzakelijk foeraergebied. Het gebied is een samenhangend geheel met als overeenstemmende kenmerken: (geo)morfologie, ecologie en landschap, waardoor een eigen identiteit ontstaat. Die eenheid en samenhang strekken zich ook uit tot de omliggende gebieden waarmee de Waddenzee samen het waddengebied vormt. Het gebied kent een voortdurende dynamiek en is de afgelopen eeuw veranderd onder invloed van de mens, onder meer door landaanwinning en de aanleg van kustverdedigingswerken. Het rijk heeft de primaire verantwoordelijkheid om de ontwikkelingen in het waddengebied zodanig te sturen dat de identiteit en kwaliteit tot zijn recht komen. Het waddenzeebeleid waarin de ecologische en natuurwaarden centraal staan, dateert uit de zeventiger jaren uit de vorige eeuw. Voor die tijd werden de wadden gezien en behandeld als een voornamelijk waterstaatkundig onderwerp. Sturing vanuit het rijk gebeurt via de pkb-procedure sinds 1980.

De pkb Derde Nota Waddenzee bevat de hoofdlijnen van het rijksbeleid voor het Nederlandse deel van de internationale Waddenzee (inclusief het betwiste gebied) en komt in de plaats van de pkb tweede Nota Waddenzee uit 1993. Met de opstelling van de pkb Derde Nota Waddenzee is gestart door het kabinet Kok-II, dat in 2001 de delen 1 (ontwerp), 2 (reactie op het ontwerp) en 3 (kabinetsstandpunt) heeft uitgebracht. Door de val van dit kabinet en de daarna opgetreden politieke ontwikkelingen kon de pkb-procedure toen niet worden afgerond. In mei 2006 is vervolgens een aangepast deel 3 naar de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd. Op 31 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de pkb, nadat het kabinet een zestal aangenomen moties had verwerkt. Op 19 december 2006 heeft ook de Eerste Kamer ingestemd met deze pkb.

Bij het opstellen van de pkb Derde Nota Waddenzee heeft het Kabinet gebruik gemaakt van de advisering door de Adviesgroep Waddenzeebeleid. Deze adviesgroep is in september 2003 door het kabinet ingesteld, met de opdracht om advies uit te brengen over de meest weerbarstige onderwerpen in het Waddenzee dossier, te weten gaswinning, schelpdiervisserij en natuur. Dit heeft geleid tot het advies 'Ruimte voor de Wadden', dat op 1 april 2004 is uitgebracht. In dit deel 4 zijn voorts de actuele beleidsontwikkelingen verwerkt, zoals die zich sinds 2002 hebben voorgedaan.

Deze pkb is onderworpen aan een passende beoordeling conform artikel 6 lid 3 van de Europese Habitatrichtlijn, sinds oktober 2005 geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998. Een passende beoordeling houdt in dat bekeken wordt of het voorgenomen beleid mogelijkerwijs significante gevolgen heeft voor de te beschermen en te behouden waarden en kenmerken - de instandhoudingsdoelstellingen - van de Waddenzee in gevolge artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn en artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998. De passende beoordeling heeft geleid tot een aantal aanpassingen in de pkb-tekst. Met het verwerken van de resultaten van de passende beoordeling voldoet de pkb aan de voorwaarden van de Habitatrichtlijn en de sinds 1 oktober 2005 in werking getreden gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. De Habitatrichtlijn schrijft tevens voor dat in voorkomend geval bij de passende beoordeling de mogelijkheid tot inspraak moet worden geboden. Derhalve is zowel de pkb als de passende beoordeling begin 2006 ten behoeve van de inspraak ter inzage gelegd.

De pkb is eveneens onderworpen aan een strategische milieubeoordeling (smb), conform de Richtlijn Strategische Milieubeoordeling. Deze richtlijn verplicht tot het maken van een milieubeoordeling van plannen en programma's, (inclusief de wijzigingen daarvan), die voorbereid worden met betrekking tot onder andere ruimtelijke ordening en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor MER-plichtige activiteiten of waarvoor een passende beoordeling in de zin van de habitatrichtlijn vereist is. De smb is tezamen met de passende beoordeling en de pkb begin 2006 ter inzage gelegd.

1.1 Aard en werkingssfeer van de pkb

Waarom een Derde Nota Waddenzee?

De pkb Derde Nota Waddenzee is een integrale herziening van de vigerende pkb Waddenzee uit 1993 in verband met een gewenste actualisering van het rijksbeleid voor de Waddenzee.

Deze behoefte aan actualisering van het uit 1993 stammende rijksbeleid voor de Waddenzee komt voort uit de veranderde beleidsomgeving van de Waddenzee. Het gaat hier onder meer om de uitvoering van Europese richtlijnen, de afspraken die zijn gemaakt tijdens de trilaterale regeringsconferenties over de Waddenzee in Esbjerg in 2001 en Schiermonnikoog in 2005 en de voor de Waddenzee relevante rijksnota's en adviezen. Daarnaast is het inzicht in onder meer de effecten van bepaalde activiteiten en ingrepen op de waddennatuur toegenomen.

In de Nota Ruimte is het beleid voor de Waddenzee op hoofdlijnen vastgelegd, de pkb Derde Nota Waddenzee vormt een nadere uitwerking en concretisering van dit beleid. In deze pkb wordt het beleid voor de ruimtelijke ordening en het ruimtelijk relevante rijksbeleid voor de Waddenzee in onderlinge samenhang beschreven. Bij de nadere besluitvorming over de doorwerking en uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid dient rekening te worden gehouden met mogelijke effecten voor de te beschermen en te behouden waarden en kenmerken van de Waddenzee.

Aard van de nota

De pkb is richtinggevend voor het door de verschillende departementen, de provincies en de gemeenten te voeren beleid en investeringen ten aanzien van de Waddenzee. De rijksoverheid neemt voor haar beleid ten aanzien van de Waddenzee de pkb als uitgangspunt. Van provincies en gemeenten wordt verwacht dat zij het beleid laten doorwerken en waar nodig concretiseren in streek- en bestemmingsplannen.

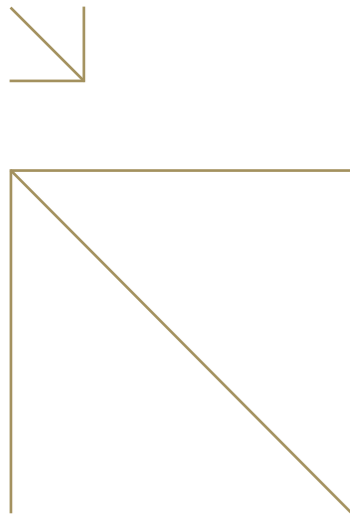
De Derde Nota Waddenzee is een integrale, gebiedsgerichte nota waarin beleidskeuzen worden gemaakt die het kabinet van belang acht voor de bescherming van natuur en landschap. In tegenstelling tot de sectorale beleidsnota's hebben die beleidskeuzen daarom niet in de eerste plaats tot

doel om de verschillende sectorbelangen te dienen, maar is wel rekening gehouden met sectorale belangen. Het beleid voor gebieden grenzend aan de Waddenzee is vastgelegd in andere beleidskaders, zoals de Nota Ruimte. Nieuwe plannen, projecten of handelingen die voortvloeien uit het beleid in deze nota's en gevolgen kunnen hebben op de te behouden en beschermen waarden van de Waddenzee, moeten worden getoetst aan het afwegingskader zoals aangegeven in hoofdstuk 4 van de pkb Derde Nota waddenzee. Het kabinet stelt zich zoveel mogelijk terughoudend op in het doen van beleidsuitspraken die bij andere overheden (provincies, gemeenten) thuishoren. Het kabinet is evenwel van mening dat het zijn verantwoordelijkheid moet nemen wanneer er nationale ruimtelijke belangen in het geding zijn, zoals voor gebieden die deel uitmaken van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. De Waddenzee is een belangrijk onderdeel van deze hoofdstructuur, waardoor het rijk in belangrijke mate medeverantwoordelijk is voor het beleid. Een dergelijke kaderstellende rijksrol strookt eveneens met het in de Nota Ruimte beschreven uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Op basis van de pkb Derde Nota Waddenzee, de streekplannen en bestemmingsplannen wordt een Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan) opgesteld door het Regionaal College Waddengebied, waarin het beheer en de concrete (beheer)maatregelen voor de Waddenzee worden beschreven. Dit B&O-plan geeft uitwerking aan de doelen die in het beleid worden gesteld in de vorm van een meer concreet en operationeel programma van uit te voeren beheermaatregelen en de financiële consequenties daarvan. Op de status van het B&O-plan wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

Het rijk zal, in overleg met de regio en als aanvulling op het bestaande beleid, een integraal investeringsplan en daaraan gekoppeld een uitvoeringsplan opstellen. Hiertoe wordt een apart waddenfonds opgericht. In hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op het investeringsplan voor de wadden en het daarbij behorende waddenfonds.

Het kabinet is aan de inhoud van de pkb gebonden. Dit betekent dat bewindslieden elkaar, en dat het parlement, andere overheden en burgers het kabinet daarop kunnen aanspreken. Sommige beslissingen zijn van een zodanig



gewicht dat daaraan de status 'beslissing van wezenlijk belang' is toegekend, hetgeen een kabinetsbeslissing is. Dit houdt in dat van deze onderdelen door het rijk alleen kan worden afgeweken door middel van een (partiële) herziening van de pkb. In de tekst van de pkb zijn deze beslissingen van wezenlijk belang als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, **vet en blauw** weergegeven.

Voorts kunnen bepaalde concrete en ruimtelijke beleidsuitspraken binnen het rijksbeleid zo belangrijk zijn dat het rijk daarvoor de volle bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt, hetgeen een kabinetsbeslissing is. Dit beleid is herkenbaar aangegeven als een concrete beleidsbeslissing; zij zijn **vet, blauw, cursief en onderstreept weergegeven**. De aanmerking als concrete beleidsbeslissing is eveneens onderwerp van inspraak, bestuurlijk overleg en advisering geweest. Concrete beleidsbeslissingen zijn op een rechtsgevolg gericht. Het betekent dat andere overheden bij het opstellen of herzien van hun ruimtelijke plannen gebonden zijn aan de grenzen of beperkingen van een concrete beleidsbeslissing: als het bijvoorbeeld gaat om een beslissing over de locatie van bepaalde projecten of een beslissing met als oogmerk bepaalde gebieden nadrukkelijk te vrijwaren van ingrepen, dan moeten de andere overheden bij de eerstkomende herziening van hun plannen dergelijke beslissingen in acht nemen.

Overige beleidsbeslissingen zijn richtinggevend.

Relevante rijksnota's

Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste rijksnota's die mede relevant zijn voor de Waddenzee en op de specifieke relatie tussen deze nota's en de Derde Nota Waddenzee.

Nota Ruimte

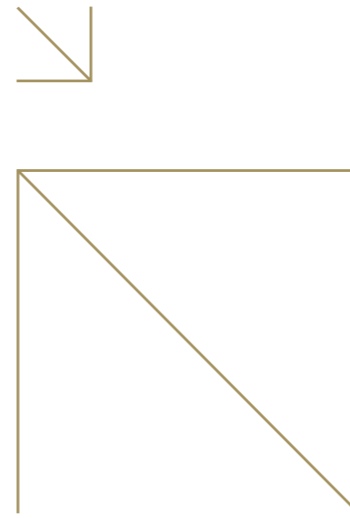
In de Nota Ruimte (2006) staat het nationaal ruimtelijk beleid beschreven met als motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het accent verschuift van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie'. Het hoofddoel is om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies. Meer specifiek richt het kabinet zich in deze nota op: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland,

borging en ontwikkeling van belangrijk (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid. Een aantal ruimtelijke structuren en netwerken zijn in belangrijke mate structurerend voor Nederland als geheel. Deze vormen tezamen de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. De Waddenzee is, vanwege haar unieke natuurlijke en landschappelijke waarden van internationale en nationale betekenis, een onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan één van de vier hoofddoelen van de Nota Ruimte, namelijk 'borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden'. Dat betekent dat het rijk een belangrijke verantwoordelijkheid heeft voor dit gebied. De Nota Ruimte beschrijft in hoofdlijnen het ruimtelijk beleid voor de Waddenzee, waaronder de hoofddoelstelling: duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.

De Derde Nota Waddenzee heeft een eigenstandige positie ten opzichte van de Nota Ruimte. De nota's zijn wat betreft het ruimtelijk beleid wederzijds aanvullend. Bij de nadere besluitvorming over de doorwerking en uitvoering van de Nota Ruimte dient rekening te worden gehouden met mogelijke effecten voor de te beschermen en te behouden waarden en kenmerken van de Waddenzee.

Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit (2006) is een uitwerking van de Nota Ruimte. Centraal staat in de Nota Mobiliteit het behoud en verbetering van de (betrouwbaarheid van) bereikbaarheid, zodanig dat Nederland kan blijven concurreren met het buitenland. Het kabinet streeft naar het waarborgen van concurrentiekracht en van betrouwbare reistijden voor het vervoer van goederen over water. Onderhoudsachterstanden moeten worden weggewerkt en er worden selectief benuttingsmaatregelen genomen. De prioriteit ligt daarbij op de hoofdverbindingssassen (o.a. vaarweg via Delfzijl door de Eemsmond). Nieuwe vaarwegen worden niet nodig geacht. Prioriteit van het zeehavenbeleid ligt bij de Mainport Rotterdam. Daarnaast wil de rijksoverheid de meerwaarde van de zeehavens vergroten door verbetering van marktwerking, innovatiekracht, het stellen van duidelijke kaders voor milieu en veiligheid, capaciteitsontwikkeling en stroomlijning overheidsinterventies.



Vierde Nota Waterhuishouding

De hoofddoelstelling van de Vierde Nota Waterhuishouding (uit 1999) luidt: 'Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd'. In de nota wordt gesteld dat de Waddenzee een wetland van internationale betekenis is en blijft. Voor dit intergetijdengebied ligt het accent op herstel en ontwikkeling van natuurlijke processen en natuurwaarden. Overgangen tussen water en land, en tussen zoet en zout worden hersteld. Menselijk gebruik wordt gereguleerd met als doel het minimaliseren van de effecten op natuur en milieu. Binnen de randvoorwaarden van een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied zijn menselijke activiteiten met een economische en/of recreatieve betekenis mogelijk.

Agenda Vitaal Platteland

Een leefbaar platteland en een vitale en duurzame agrarische sector staan centraal in het beleid van de Agenda Vitaal Platteland (2004). Dat betekent een bloeiende economie, goede woonomstandigheden, een levendige sociale structuur, een gezond functionerend ecosysteem en een aantrekkelijk landschap. Het bijbehorende Meerjarenprogramma Vitaal Platteland geeft een overzicht van de rijksinzet van de ministeries van LNV, VROM en V&W voor het platteland. In dit meerjarenprogramma wordt onder andere de beleidsnotitie 'prioriteiten voor het herstellen van duurzame zoet-zoutovergangen' aangekondigd:

- behoud en versterking van bestaande en nog natuurlijke estuaria, waaronder de Eems-Dollard;
- herstel van natuurlijke processen in o.a. het Lauwersmeer en langs de Friese kust en;
- aanleg van één of meer vispassages in de Afsluitdijk, teneinde de mogelijkheden voor vismigratie naar het IJsselmeergebied te herstellen.

Nota Pieken in de Delta

De beleidsnota 'Pieken in de Delta' (2004) (of: gebiedsgerichte economische perspectieven) beschrijft de economische agenda van het kabinet voor zes gebieden van ons land, (waaronder Noord-Nederland). Met deze agenda wil het kabinet bijdragen aan de ambitie om van Nederland een concurrerende en dynamische economie te maken. Het

economisch perspectief van het Noorden ligt in het verder versterken van bestaande sectoren (bijvoorbeeld door het versterken van het innoverend vermogen) en het behoud van unieke landschappelijke kwaliteiten (toerisme). Een nieuw perspectief voor het Noorden is een grotere oriëntatie op Duitsland en de Oostzeelanden.

Nota Zeehavens

De Nota 'Zeehavens: ankers van de economie' (2004) bevat een analyse van het economische belang van de Nederlandse Zeehavens, de hoofdlijnen van het in de komende jaren te voeren beleid en een beleidsagenda. De beleidsagenda bevat concrete acties voor de periode 2005-2010. De hoofdlijnen van beleid zijn:

- verbetering van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven;
- regulering en bevordering van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving, en;
- instandhouding en verbetering van de bereikbaarheid van de zeehavens en realisering van fysieke ruimte voor groei.

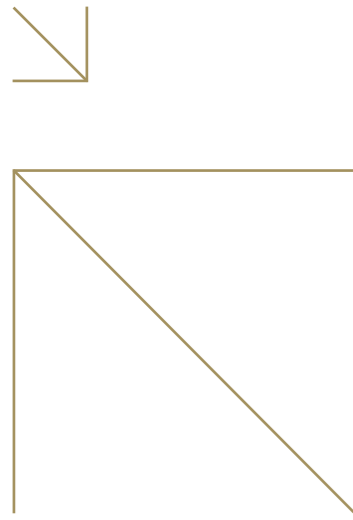
In de Nota Zeehavens wordt, door middel van een sterktezwakte analyse, ingegaan op de potenties en de ambities van onder meer de zeehavens van Harlingen, Den Helder en de 'Groningen Seaports'.

Derde Kustnota

In de Derde Kustnota (2000) is vastgelegd dat duurzame bescherming tegen overstromingen een collectief belang is. Om de veiligheid te kunnen waarborgen worden de waterkeringen op zodanige sterkte gehouden dat stormvloed worden doorstaan (conform de Wet op de waterkering) en wordt structureel verlies van land aan de zee voorkomen.

Nationale Milieubeleidsplan (NMP4)

Het NMP4 (2001) bevat geen gebiedspecifiek milieubeleid voor de Waddenzee, maar levert wel in algemene zin een belangrijke bijdrage aan de bescherming en verbetering van de milieukwaliteit van belangrijke natuurgebieden, zoals de Waddenzee. In het NMP4 wordt gesteld dat de Waddenzee, als één van de gebieden die bijdragen aan de mondiale ecologische hoofdstructuur, moet worden beschermd en duurzaam moet worden beheerd. Het NMP4 zet vooral in op het aanpakken van de hardnekkige milieuproblemen. Het NMP4 besteedt veel aandacht aan de CO2 uitstoot (en andere



broeikasgassen) in de atmosfeer. Deze uitstoot leidt tot klimaatverandering en bedreigt zo de veiligheid van mensen en het voortbestaan van met name kwetsbare ecosystemen, waaronder wetlands zoals de Waddenzee.

Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT)

Doelstelling van het SMT-2 (2005) is het scheppen van de noodzakelijke ruimtelijke voorwaarden voor de gereedstelling en instandhouding van de krijgsmacht. Hierbij moet worden gedacht aan de benodigde infrastructuur voor huisvesting en locaties voor het opleiden en oefenen. Doelmatige benutting van het huidige ruimtebeslag (zoals oefen- en schietterreinen, kazernes en logistieke complexen), versterking van de ruimtelijke kwaliteit en verweving van functies waar mogelijk, of juist scheiden waar nodig, zijn sleutelwoorden in het nieuwe structuurschema. Hierbij wordt een bijdrage geleverd aan het rijksbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening natuur, milieu, recreatie en cultuurhistorie.

Beleidsbesluit Schelpdiervisserij

Het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij (2004) zet in op een schelpdiervisserij die perspectief biedt op een economisch gezonde bedrijfstak met productiemethoden die de natuurwaarden respecteren en waar mogelijk versterken. Aangezien bij continuering van de mechanische kokkelvisserij een verhoging van de voedselreservering en handhaving of vergroting van het areaal gesloten gebied op basis van het EVAI onderzoek en de Europese richtlijnen wordt voorzien, is het kabinet van oordeel dat de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee onvoldoende mogelijkheden heeft om zich duurzaam te ontwikkelen. Met ingang van 1 januari 2005 worden derhalve geen vergunningen meer verleend voor de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee. Volgens het kabinet heeft de mosselcultuur nog wel een toekomst in de Waddenzee. Er moet geïnvesteerd worden in zowel versterking van de handelspositie als in een verdere verduurzaming van productiemethoden. Alternatieve bronnen voor de ontwikkeling van mosselzaad moeten de mosselsector minder afhankelijk maken van natuurlijke omstandigheden en op termijn leiden tot vermindering van de visserijdruk in de Waddenzee en de Deltawateren. De structuurnota Zee- en Kustvisserij is vervangen door het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij (wat betreft schelpdieren). Het beleid voor "visserij met overige sleepnetten" wordt de komende jaren opgesteld.

Besluit Schelpenwinning

Het beleid voor het winnen van schelpen in rijkswateren staat in de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, met een planperiode van 1999 tot 2010. Naar aanleiding van vervolgonderzoek is in 2001 het schelpenwinbeleid tussentijds deels gewijzigd. De schelpenwinning in de Waddenzee wordt gereguleerd door contingering en zonering. Uitgangspunt is dat de gewonnen hoeveelheid schelpen in de Waddenzee niet meer mag bedragen dan de gemiddelde natuurlijke schelpenproductie. Op basis van de tweede partiële herziening (2004) zal de schelpenwinning zich vanaf 2005 concentreren in het Marsdiep, Vlie en Friese Zeegat.

Nota Belvedere

De Nota Belvedere (1999) is er op gericht samenhangend rijksbeleid tot stand te brengen dat voldoende ruimte biedt om cultuurhistorie sterker richtinggevend te laten zijn voor de inrichting van Nederland. Het kabinet karakteriseert in de nota de Westelijke Waddenzee als een gebied van uitzonderlijke cultuurhistorische betekenis vanwege de unieke scheepsarcheologie. Voorgesteld wordt het beleid te richten op instandhouding van de cultuurhistorische identiteit door de pkb-bescherming (via de pkb Waddenzee) uit te breiden met bescherming van archeologische waarden en het westelijk deel van de Waddenzee voor te dragen voor Werelderfgoed UNESCO.

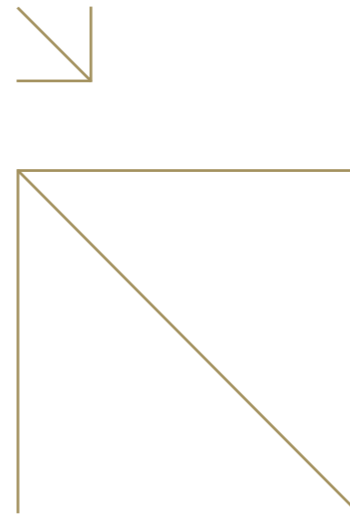
1.2 Planhorizon en planperiode

Als planhorizon wordt in deze pkb het jaar 2030 gehanteerd. Het kabinet geeft in de pkb aan ofwel welke beleidsmaatregelen nodig worden geacht om een gewenste situatie in de toekomst te bereiken, dan wel welk onderzoek noodzakelijk is om op termijn beleidskeuzen te kunnen maken. Het in deze pkb opgenomen beleid geldt voor een planperiode van 10 jaar, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van deze pkb.

1.3 Gebiedsbegrenzing

Pkb-gebied

De begrenzing van het pkb-gebied is aangeduid op pkb-kaart A en globaal beschreven in paragraaf 1.3 van de pkb. In bijlage 1 van de pkb staat de pkb-grens meer in detail beschreven.



De pkb-begrenzing en de begrenzing van het aangemelde habitatrichtlijngebied Waddenzee zijn zo veel mogelijk gelijk getrokken. De (jacht)havens en de veerdammen vallen buiten het pkb-gebied. Bij de veerdammen is de grens strak langs de weg en om de kop van de veerdam getrokken. Ook is de grens strak langs de weg en rond de jachthaven van Schiermonnikoog getrokken. Deze plekken zijn uitgezonderd van het pkb-gebied om de mogelijkheid open te houden van bebouwing die direct gerelateerd is aan en noodzakelijk is voor de primaire functie van de plek (jachthaven respectievelijk aanlegplaats voor de veerboot). Daarbij zal vanwege de ligging (geheel omgeven door het pkb-gebied), de externe werking op deze plekken zwaar wegen bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van bouwwerken.

Het in deze pkb geformuleerde beleid heeft ook betrekking op ontwikkelingen buiten het pkb-gebied, voor zover die van directe betekenis zijn voor het pkb-gebied zelf. Deze externe werking voorkomt dat activiteiten buiten de Waddenzee de te beschermen natuurlijke of landschappelijke waarden van de Waddenzee aantasten. Er wordt voor deze externe werking geen afstandscriterium gehanteerd, aangezien limitering van de externe werking niet in overeenstemming is met Europese richtlijnen (Habitatrichtlijn). Bovendien verschilt de invloed op de te beschermen en te behouden waarden en kenmerken van de Waddenzee per soort activiteit, waardoor het eenvoudigweg niet mogelijk is een generiek geldend afstandscriterium voor te schrijven.

Gezien de nauwe relatie die er bestaat tussen Waddenzee en omliggende gebieden is het noodzakelijk de externe werking van het beschermingsregime voor de Waddenzee nader uit te werken. In paragraaf 5.2 wordt hierop nader ingegaan.

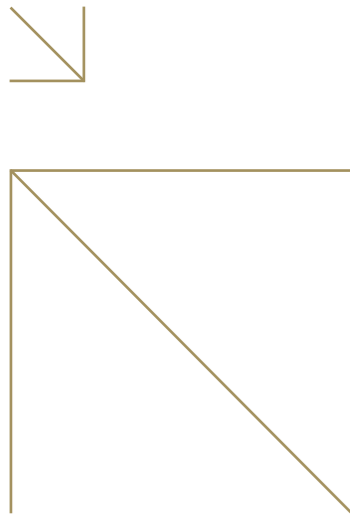
Waddengebied

Onder het waddengebied wordt in deze pkb verstaan de Waddenzee, de waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot 3 zeemijl uit de kust, alsmede het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten. Voor de begrenzing van het waddengebied aan de Noordzeezijde is aangesloten bij de begrenzing van het trilateraal samenwerkingsgebied. De Noordzeekustzone tussen 1 km en 3 zeemijl uit de kust is niet gemeentelijk en provinciaal ingedeeld. Zie toelichtende kaart 1.

Binnen het pkb-gebied en het waddengebied bestaan meerdere gebiedsbegrenzings op basis van verschillende beleidsnota's, wetten en regelingen vanuit de invalshoeken natuur, milieu en landschap. De volgende gebiedsbegrenzings zijn relevant:

Natuurbeschermings(wet)gebieden

In het kader van de Natuurbeschermingswet was ongeveer 90% van het volgens de pkb Derde Nota Waddenzee begrensde gebied aangewezen als beschermd staatsnatuurmonument. Het ging daarbij onder meer om het oorspronkelijke staatsnatuurmonument Waddenzee I en II, staats- en beschermd natuurmonument de Dollard, de beschermde natuurmonumenten Noord-Friesland Buitendijks en Kwelders langs de noordkust van Groningen en staatsnatuurmonument de Boschplaat op Terschelling. De stroken water ten zuiden van de eilanden en de vaargeulen zijn destijds bij de aanwijzing buiten het reservaat gelaten. Daarnaast waren in het waddengebied als beschermd en/of staatsnatuurmonument aangewezen: het Lauwersmeer (exclusief landbouwgebied en militair oefenterrein) en enkele kleinere natuurgebieden in de polder van Texel. Sinds de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 behoren ook de vogelrichtlijn- en habitatrichtlijngebieden tot de natuurbeschermingswetgebieden, voor zover aangewezen. De Natuurbeschermingswet 1998 maakt onderscheid tussen gebieden die op grond van artikel 10 zijn aangewezen als beschermd natuurmonument en gebieden die zijn aangewezen op grond van artikel 10a ter uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (de richtlijngebieden). Een gebied kan nooit zowel beschermd natuurmonument als richtlijngebied zijn. Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 op 1 oktober 2005 zijn namelijk de aanwijzingen van staats- en beschermd natuurmonumenten vervallen voor zover deze staats- en beschermd natuurmonumenten samenvallen met een artikel 10a gebied, dat wil zeggen een aangewezen vogel- en/of habitatrichtlijngebied. Deze regeling is opgenomen in het overgangsrecht in artikel V, tweede lid, van de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998, in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195) en artikel 15a van de Natuurbeschermingswet 1998. De instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende vogel- en/of habitatrichtlijngebied worden daarbij geacht tevens betrekking



te hebben op de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied zoals bepaald in het vervallen aanwijzingsbesluit als beschermd of staatsnatuurmonument. Aangezien de gehele Waddenzee sinds 1991 is aangewezen als vogelrichtlijngebied, geldt vanaf 1 oktober 2005 dat de instandhoudingsdoelstelling voor het vogelrichtlijngebied mede betrekking heeft op de natuurwaarden zoals deze in de vervallen aanwijzingsbesluiten als staats- en beschermd natuurmonument waren opgenomen.

Vogelrichtlijngebieden

De in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden zijn, voor wat betreft het waddengebied noordwaarts begrensd door de driemijlszone, waarbij delen van de eilanden buiten de aanwijzing zijn gehouden. De begrenzing is gebaseerd op vogelkundige criteria. Zie toelichtende kaart 2.

Habitatrichtlijngebieden

De in het kader van de Habitatrichtlijn aangemelde gebieden in het waddengebied zijn noordwaarts begrensd door de 5 meter waterlijn, waarbij delen van de eilanden buiten de aanmelding zijn gehouden. De begrenzing is gebaseerd op ecologische criteria. Zie toelichtende kaart 3.

Ecologische Hoofdstructuur

In de Nota Ruimte zijn de Waddenzee, de waddeneilanden (met uitzondering van bepaalde landbouwgebieden op Texel), de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone, het Lauwersmeer en het IJsselmeer aangemerkt als begrensde Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Opneming van het militair terrein Marnewaard in de EHS is gewaarborgd als de militaire functie voor (delen van) dit terrein vervalt. De Waddenzee is onderdeel van de EHS. Zie toelichtende kaart 4. Vanwege de overlap van de EHS met de Natuurbeschermingswet 1998 is het afwegingskader van de EHS niet van toepassing op de Waddenzee, conform de Nota Ruimte.

Milieubeschermingsgebieden

In de Wet Milieubeheer is bepaald dat in ieder geval als milieubeschermingsgebieden worden beschouwd, de gebieden die krachtens de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen en de gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de overeenkomst inzake watergebieden van internationale

betekenis (de zogenaamde wetlands in de Ramsar Conventie uit 1971). De aanwijzing als milieubeschermingsgebied is de taak en bevoegdheid van de provincies (in de provinciale milieuverordening). Voor de gebieden in de Noordzeekustzone buiten de provinciegrenzen is dat de bevoegdheid van het rijk. De provinciale milieuverordening bevat ten minste:

- a. Regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden; dit geldt voor de waterwingebieden op een aantal eilanden;
- b. Regels inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden. Dit geldt voor het hele waddengebied met uitzondering van de havengebieden en de vaarroutes van de veerboten.

Op toelichtende kaart 5 staan de milieubeschermingsgebieden in de Waddenzee en de Noordzeekustzone weergegeven.

Nationale Parken

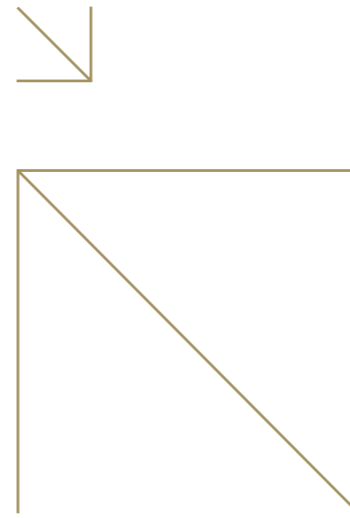
Nationale parken zijn conform internationaal aanvaarde definities aaneengesloten gebieden van tenminste 1000 ha, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzondere landschappelijke gesteldheid en planten- en dierenleven, waar tevens goede mogelijkheden aanwezig zijn voor recreatief medegebruik. In de nationale parken worden natuurbeheer en natuurontwikkeling geïntensiveerd, natuur- en milieueducatie sterk gestimuleerd en worden natuurgerichte recreatie als ook onderzoek bevorderd. In het waddengebied liggen drie nationale parken: Schiermonnikoog, Lauwersmeer en de Duinen van Texel. Zie toelichtende kaart 6.

Trilateraal samenwerkings- en beschermingsgebied

Op de trilaterale regeringsconferentie in Leeuwarden (1994) is het trilateraal samenwerkingsgebied gedefinieerd. Voor Nederland betreft het de Waddenzee, de waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden en de Noordzeekustzone tot de 3-mijlslijn. Daarbinnen ligt het trilaterale beschermingsgebied, dat in Nederland bestaat uit het pkb-gebied van de pkb Waddenzee. Zie toelichtende kaart 7.

Ramsar wetlands

In het kader van het Ramsarverdrag is de Waddenzee in 1984 door Nederland als 'wetland' aangemerkt. De begrenzing is gebaseerd op ecologische criteria en komt overeen met de aangewezen vogelrichtlijngebieden. Zie toelichtende kaart 8.



Stroomgebieden Kaderrichtlijn Water

Uitgangspunt van de Kaderrichtlijn Water is waterbeheer op het niveau van stroomgebieden, waarbij kustwateren worden toegewezen aan het dichtst bij gelegen of het meest geschikte stroomgebied. Het Nederlandse deel van de Waddenzee maakt deel uit van de stroomgebieden Eems en Rijn. Zie toelichtende kaart 9.

Particularly Sensitive Sea Area (PSSA).

Een PSSA is een gebied dat speciale bescherming nodig heeft van de International Maritime Organization (IMO, onderdeel van de Verenigde Naties voor regulering van scheepvaart op wereldniveau) vanwege het belang van het gebied voor erkende ecologische, sociaal-economische of wetenschappelijke redenen en dat mogelijk kwetsbaar is voor schade veroorzaakt door internationale maritieme activiteiten. Zie toelichtende kaart 10.

1.4 Internationaal kader

Het Nederlandse beleid met betrekking tot de Waddenzee wordt in toenemende mate (mede) bepaald door internationale afspraken. In dat kader zijn specifiek relevant: de trilaterale samenwerking met Duitsland en Denemarken, EU-richtlijnen, de situatie in de Eems-Dollard, Integrated coastal zone management en de aanwijzing van de Waddenzee als Particular Sensitive Sea Area (PSSA).

Trilaterale samenwerking

Sinds het besluit in 1978 van Denemarken, Duitsland en Nederland om het 8.000 km² grote gebied tussen Den Helder en Esbjerg voortaan gezamenlijk te beschermen, is een aantal belangrijke afspraken gemaakt ten behoeve van behoud en ontwikkeling van het waddengebied. De conferenties in Leeuwarden (1994), Stade (1997) Esbjerg (2001) en Schiermonnikoog (2005) vormen daarin belangrijke ijkmomenten.

Bij de start van de trilaterale samenwerking in 1978 lag de nadruk op het behoud van de natuur, de vogels, de zeehonden en de planten. Dertien jaar later, tijdens de zesde trilaterale bijeenkomst op regeringsniveau, ging men een stap verder: de natuur moest de kans krijgen om zich zoveel mogelijk ongestoord te ontwikkelen. In 1994, toen de ministers in

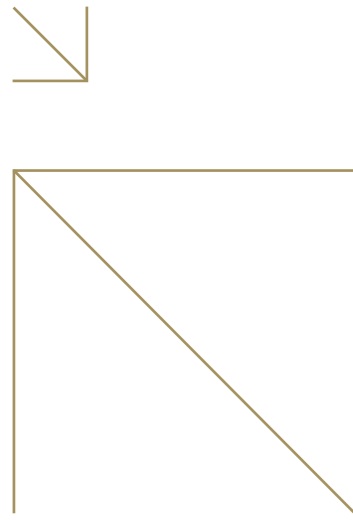
Leeuwarden bijeenkwamen, is deze hoofddoelstelling uitgewerkt tot een reeks van ecologische doelen. Voor kwelders, getijdengebieden, stranden en duinen, estuaria, kustwateren en het landelijk gebied zijn doelen geformuleerd die de kwaliteit van deze bestanddelen van het systeem moeten garanderen en waar mogelijk verbeteren. Hetzelfde is gedaan voor het water, het sediment, de vogels en de zeezoogdieren, het landschap en de cultuur.

Tijdens de conferentie in Stade, in oktober 1997, zijn het Trilaterale Waddenzee Plan en de Stade Verklaring vastgesteld. Voor elk van de ecologische doelen is in het Waddenzee Plan aangegeven met welke acties en projecten de drie landen de doelen de komende jaren verder willen realiseren. Voor zover van toepassing voor deze pkb zijn de in Stade gemaakte afspraken overgenomen.

In Esbjerg (2001) is besloten tot het instellen van het Waddenseaforum, het verkennen van het draagvlak voor de nominatie van de Waddenzee als werelderfgoedgebied en de instelling van de Waddenzee als PSSA.

Op de Trilaterale Regeringsconferentie in Schiermonnikoog 2005 is besloten tot een verdere verdieping en verbreding van de samenwerking. De verdieping van de trilaterale samenwerking richt zich met name op een gecoördineerde en consistente implementatie van de EU-richtlijnen, mede ten behoeve van de duidelijkheid naar inwoners en belanghebbenden toe. Het Waddenseaforum zal hiertoe worden geactualiseerd met inachtneming van de vereisten volgens de EU-richtlijnen. Hierbij worden ook de cultuurhistorische en landschappelijke aspecten betrokken. De verbreding richt zich met name op het ondersteunen van de duurzame ontwikkeling van de waddenzee regio. Een belangrijk uitgangspunt is daarbij de samenwerking met het Waddenseaforum (WSF) en het rapport WSF rapport 'Breaking the Ice'. In dit rapport worden aanbevelingen gedaan die moeten bijdragen aan een duurzame sociaal-economische ontwikkeling van het Waddengebied.

Tijdens de Trilaterale Regeringsconferentie in Schiermonnikoog (2005) is tevens besloten om samen met Duitsland te starten met het opstellen van het nominatiedossier voor de aanmelding van de Waddenzee als werelderfgoedgebied. Dit zal gebeuren in nauwe samenwerking met de plaatselijke en regionale auto-



riteiten, lokale belangengroeperingen en bevolking, omdat de regering voldoende draagvlak voor de nominatie tot werelderfgoedgebied van essentieel belang vindt. Uit een eventuele aanwijzing van de Waddenzee als werelderfgoedgebied vloeien geen verdere juridische consequenties, regelgeving of beperkingen voort, anders dan die voortkomen uit het reguliere beleid ten aanzien van de Waddenzee. In een convenant tussen Rijk en de regio zal dit ook worden bevestigd.

EU-richtlijnen

Het rijksbeleid wordt in toenemende mate mede bepaald door de ontwikkelingen binnen de Europese Unie en Europese richtlijnen. Dit beperkt de reikwijdte van het nationale beleid of stelt daaraan extra eisen. Voor het beleid voor de Waddenzee zijn met name de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water van belang.

De lidstaten van de Europese Unie hebben zich verplicht te komen tot een samenhangend Europees ecologisch netwerk van natuurgebieden (Natura 2000). De afspraken waarmee dit bereikt moet worden zijn vastgelegd in respectievelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn heeft tot doel in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden te beschermen. Voor bepaalde vogelsoorten worden speciale beschermingsmaatregelen genomen. Dit gebeurt door de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone. Onder de Vogelrichtlijn zijn de gehele Waddenzee, delen van de waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden en de Noordzeekustzone tot 3 mijl uit de kust aangewezen als speciale beschermingszone. De Habitatrichtlijn is gericht op de bescherming van planten en dieren en hun leefgebieden (habitats). Hierbij blijven vogels buiten beschouwing, want deze vallen onder de Vogelrichtlijn. Ook de Habitatrichtlijn gaat uit van de aanwijzing van speciale beschermingszones. Het grootste deel van de Waddenzee is in dit kader reeds in een eerste tranche aangemeld. Aanvullende delen van de Waddenzee, delen van de eilanden alsmede de aansluitende Noordzeekustzone tot de -5 meter NAP-lijn behoren tot de aangemelde gebieden in de tweede tranche. In verband met Europeesrechtelijke verplichtingen is de Natuurbeschermingswet 1998 gewijzigd en in werking getreden. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn zijn volledig in de gewijzigde wet geïmplementeerd. Een Algemene Maatregel van Bestuur (Staatsblad 2005, 594) regelt de verde-

ling van de vergunningverlenende bevoegdheid tussen de provincies en de minister van LNV.

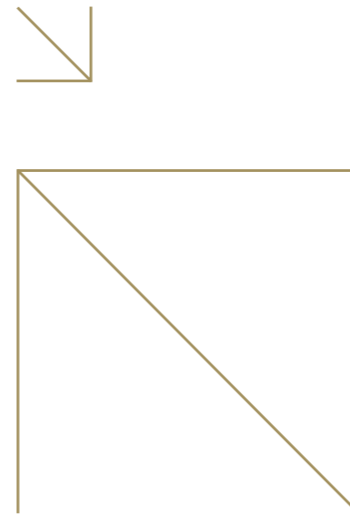
In 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water vastgesteld. Hoofddoel van de richtlijn is het bereiken van een goede waterkwaliteit ('goede toestand') in de Europese stroomgebieden in 2015. Dat geldt zowel voor het zoete oppervlaktewater, voor het diepe en ondiepe grondwater als voor de kustwateren. Uitgangspunt bij de Kaderrichtlijn Water is de stroomgebiedbenadering, waarbij kustwateren worden toegewezen aan het dichtstbijgelegen of het meest geschikte stroomgebied. Een belangrijk instrument vormt het Stroomgebiedbeheerplan. In relatie tot de Waddenzee moet Nederland in 2009 beschikken over stroomgebiedbeheerplannen voor de stroomgebieden Eems en Rijn. In deze plannen dient o.a. een invulling van het begrip 'goede toestand' te worden gegeven en van de maatregelen die nodig zijn om deze toestand te bereiken. Hoofdstuk 3 gaat hier nader op in.

Eems-Dollardverdrag

Tussen Nederland en Duitsland bestaat geen overeenstemming over de gemeenschappelijke rijksgrens tussen beide landen. In 1960 is door Nederland en Duitsland het Eems-Dollardverdrag gesloten. In dit verdrag wordt de samenwerking tussen beide landen geregeld ter waarborging van de verbinding van beider havens met de zee. Afgesproken werd dat de Nederlandse waterstaatszorg betrekking heeft op De Bocht van Watum, het gebied ten zuiden van de Geisedam en de door Nederland uitgevoerde nieuwe werken. In een aanvullende overeenkomst van 1962 is het recht op opsporing en winning van diepe delfstoffen in de Eems-Dollard geregeld. In 1996 is in aanvulling op het Eems-Dollardverdrag een protocol tot stand gekomen voor de regeling van de samenwerking tussen beide buurlanden op het terrein van het waterbeheer en het natuurbeheer: het Eems-Dollardmilieuprotocol. Voor de Eems-Dollard vormt de pkb Waddenzee het Nederlandse uitgangspunt bij het met Duitsland te voeren beleid en beheer van dit gebied.

Ramsar verdrag

Reeds in 1971 is het Ramsar verdrag (de 'Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn, in het bijzonder als woongebied voor watervogels') getekend. In 1984 heeft Nederland de Waddenzee als Wetland in het



kader van dit verdrag aangemerkt, waarbij de nadruk lag op behoud van de ecologische waarden. Het verdrag verplicht de regeringen de gebieden te beschermen en het belang van de natuur in de gebieden zwaarder te laten wegen dan menselijke belangen. In het wetland moet een actief natuurbeschermingsbeleid worden gevoerd om de kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Het menselijk medegebruik moet voldoen aan het 'wise use' principe, wat wil zeggen dat de natuurlijke processen in het gebied voorrang hebben boven menselijke exploitatie. Tevens mag het huidige gebruik geen schade toebrengen aan het belang van volgende generaties bij het gebied.

Integrated coastal zone management

Op basis van Aanbeveling 2002/413/EC van het Europees Parlement en Raad van 30 mei 2002 heeft Nederland in 2006 gerapporteerd over de nationale strategieën voor de implementatie van Integrated Coastal Zone Management. De onderliggende principes en de benaderingswijze van deze aanbeveling vertonen sterke overeenkomsten met de pkb Waddenzee: breed lange termijn perspectief, betrokkenheid van alle relevante partijen, verbeterde administratieve coördinatie, ecologisch verantwoorde kustbescherming en duurzame economische ontwikkeling. De strategie van de pkb Waddenzee is als onderdeel voor de nationale rapportage ingebracht.

Particularly Sensitive Sea Area

De internationale Waddenzee (en delen van het aangrenzende Noordzeegebied) zijn in oktober 2002 door de International Maritime Organization (IMO) als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) aangewezen. Deze aanwijzing gebeurde op basis van een gezamenlijke aanvraag van Nederland, Duitsland en Denemarken vanwege het belang van het gebied voor erkende ecologische, sociaal-economische of wetenschappelijke redenen. Deze aanwijzing tot PSSA dient te worden beschouwd als een erkenning van het uitgebreide pakket van reeds bestaande beschermingsmaatregelen voor de Waddenzee en leidt niet tot additionele eisen of beperkingen voor de scheepvaart of voor het gebruik van havens. Het PSSA instrument beoogt met name meer (internationaal) bewustzijn te creëren voor veilig en milieuvriendelijk scheepvaartverkeer. Het totale PSSA gebied omvat zo'n 13.000 km² (8000 km² Waddenzee en een deel

van de Noordzeekustzone) en strekt zich uit over de gehele Waddenzee van Nederland tot Denemarken met uitzondering van de hoofdscheepvaartroutes. De Waddenzee is het eerste PSSA gebied in Europa.

2. Beleidsuitgangspunten

2.1 Doelstellingen voor de Waddenzee

Het kabinet is van mening dat de Waddenzee als grootste natuurgebied van Nederland en deel uitmakend van het veel grotere trilaterale waddengebied optimale bescherming behoeft.

Nadrukkelijker dan in de vigerende pkb zijn niet alleen de natuurwaarden, maar ook de landschappelijke kwaliteiten (rust, weidsheid, open horizon, natuurlijkheid en duisternis) opgenomen in de hoofddoelstelling en de uitwerking daarvan. Daarnaast is het behoud van de archeologische waarden in de uitwerking van de hoofddoelstelling opgenomen conform de Nota Belvedere (1999), waarin het door het kabinet voorgestane beleid op het vlak van de cultuurhistorie in relatie tot de ruimtelijke ordening is vastgelegd. De westelijke Waddenzee is in die nota aangegeven als cultuurhistorisch zeer waardevol gebied, vanwege de hoge concentratie scheepswrakken en resten van verdronken en ondergeslibde nederzettingen.

De hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid voor de Waddenzee richten zich op het instandhouden en ontwikkelen van het natuurlijk ecosysteem en op de bescherming van de fysieke verschijningsvorm van de Waddenzee. Specifiek voor de Waddenzee streeft het kabinet daarom naar optimale bescherming van de natuurwaarden en het bevorderen van natuurontwikkeling met een minimale invloed van menselijke handelingen en behoud van het unieke open landschap.

Voor wat betreft de natuurwaarden zijn er (voorlopige) instandhoudingsdoelstellingen opgesteld in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen in bijlage 2 bij deze pkb.

De hoofddoelstelling natuur is in trilateraal verband uitgewerkt in concrete doelen ('eco-targets') voor natuur (trilaterale regeringsconferentie te Leeuwarden 1994). De hierna weergegeven en door het kabinet nagestreefde doelen zijn uitgesplitst naar bepaalde biotopen of diersoorten in de Waddenzee.

Doelstellingen met betrekking tot water en sediment:

- een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van de waterbewegingen en de hiermee gepaard gaande

- geomorfologische en bodemkundige processen;
- duurzame bescherming van de kwaliteit van water en bodem;
- het bereiken van achtergrondconcentraties van natuurlijke microverontreinigingen;
- een Waddenzee die kan worden beschouwd als een 'eutrofiërings-niet-probleemgebied'.

Doelstellingen met betrekking tot de getijdengebieden:

- een natuurlijke dynamische situatie in het getijdengebied;
- een groter areaal aan geomorfologisch en biologisch ongestoorde droogvallende en permanent onder water staande gebieden;
- een groter areaal aan, en een meer natuurlijke verspreiding en ontwikkeling van mosselbanken, Sabellariariffen en zeegrasvelden.

Doelstellingen met betrekking tot de kwelders:

- een groter areaal aan natuurlijke kwelders;
- een grotere natuurlijke morfologie en dynamiek;
- een verbeterde natuurlijke vegetatiestructuur.

Doelstellingen met betrekking tot de estuaria:

- bescherming van waardevolle delen van de estuaria;
- instandhouden en, voor zover mogelijk, herstellen van de rivieroevers in hun natuurlijke staat.

Doelstellingen met betrekking tot de vogels:

- gunstige omstandigheden voor trekkende en broedende vogels;
- een goede beschikbaarheid van voedsel;
- een natuurlijk broedsucces;
- voldoende grote ongestoorde pleisterplaatsen en ruigebieden;
- natuurlijke vluchtafstanden.

Doelstellingen met betrekking tot de zeezoogdieren:

- een levensvatbare stand en een natuurlijke reproductiecapaciteit van de gewone en van de grijze zeehond, inclusief het overleven van de jongen;
- een levensvatbare stand en een natuurlijke reproductiecapaciteit voor bruinvissen.

Naast de genoemde doelen voor natuur zijn de volgende doelstellingen van belang:

Doelstellingen met betrekking tot landschap en cultuurhistorie:

- het behouden, herstellen en ontwikkelen van de elementen die bijdragen aan het karakter of de identiteit van het landschap van de Waddenzee, met name rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid waaronder duisternis;
- het behouden van de voor het waddengebied karakteristieke cultuurhistorische elementen en structuren, zoals beschreven in het kader van Lancewad;
- het behouden van de in de (zee)bodem aanwezige archeologische waarden (vindplaatsen van historisch waardevolle scheepswrakken en verdronken en ondergeslibde nederzettingen). Deze bescherming betekent dat archeologische waarden in beginsel niet mogen worden aangetast door menselijke activiteiten.

Doelstelling met betrekking tot de veiligheid:

In een land als Nederland mag de beveiliging tegen hoogwater van de Noordzee nooit uit het oog worden verloren. Veiligheid is voor de bewoonde gebieden een essentiële randvoorwaarde. Vergroting van de veiligheid tegen hoogwater vergt meer veerkracht in het kustgebied. Een belangrijke strategie daarvoor is kustverbreding, die ertoe bijdraagt dat beter gebruik kan worden gemaakt van natuurlijke processen (aangroeien en afhalen/afkalven van de kustlijn). Onder veiligheid wordt daarnaast verstaan de waarborging van de veiligheid van de gebruikers (zowel recreatief als professioneel) van het waddengebied.

Doelstelling met betrekking tot de bereikbaarheid:

De bereikbaarheid van havens en eilanden wordt gewaarborgd in de vorm van aanlegmogelijkheden voor veerboten en streefdieptes voor de vaargeulen, met als uitgangspunt dat vaartuigen die in 1993 gezien hun diepgang en afmetingen de havens bij gemiddelde zeestand en wind konden aandoen, dit ook in de toekomst moeten kunnen.

Doelstelling met betrekking tot het menselijk medegebruik: Binnen de bandbreedte van de hoofddoelstelling van de Waddenzee is ruimte aanwezig voor economische ontwikkeling. De aanwezige kernkwaliteiten van de Waddenzee (natuurlijke

rijkdommen, horizon en samenhang) bieden kansen voor economische ontwikkeling.

De kernkwaliteiten van het gebied zijn bepalend voor de beleving van het gebied door de mens. Wanneer bewoners en bezoekers deze kwaliteiten daadwerkelijk kunnen beleven zal dit bijdragen aan draagvlak voor behoud en verdere ontwikkeling hiervan.

Kernkwaliteiten

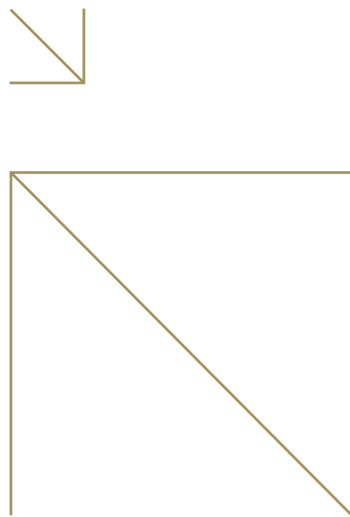
De identiteit van de Waddenzee wordt bepaald door een aantal kernkwaliteiten, die zeldzaam en niet of moeilijk vervangbaar zijn: natuurlijke rijkdommen, horizon en samenhang.

Natuurlijke rijkdommen

De Waddenzee ontleent zijn betekenis allereerst aan de ongekende natuurwaarden. Ook in internationaal verband zijn deze natuurwaarden van groot belang, vooral als broed-, doortrek- en overwinteringsgebied voor vogels, leef- en voedselgebied voor zeezoogdieren, schelpdieren, waterflora zoals zeegras en als kraamkamer voor vissen. De Waddenzee vormt een belangrijke ecologische eenheid met het waddengebied van Nederland, Duitsland en Denemarken, maar ook op wereldschaal vormt het gebied een onmisbare schakel voor trekvogels. Essentieel hiervoor zijn de enorme omvang van het gebied, de grote voedselrijkdom, de eb-vloedbeweging en de rust. Het feit dat de Waddenzee voor natuur een cruciale betekenis heeft dankt het gebied mede aan de aanwezige waterkwaliteit, waarmee deze een wezenlijk aspect vormt van de kernkwaliteiten van het gebied. De natuurlijke kwaliteit van de Waddenzee kan worden beïnvloed door onder meer het voorkomen van exoten zoals de Japanse oester, een calamiteit in de Noordzeekustzone en de waterkwaliteit, die voor een aantal stoffen nog niet voldoet aan de gestelde criteria. Voor de lange termijn geldt de onzekerheid over de effecten voor de Waddenzee van de klimaatverandering, zoals opwarming van het water en stijging van de zeespiegel.

Horizon

Het waddengebied is nog één van de weinige gebieden die zich kenmerken door een voor Nederlandse begrippen enorme grootschaligheid en door een openheid van formaat. Dit is in nationaal en Europees verband bijzonder. Het is van belang deze waarde te behouden door geen of uitsluitend aan het open landschap van de Waddenzee en omgeving aangepaste bebouwing aan de rand van de Waddenzee toe te staan.



Samenhang

De identiteit van het waddengebied wordt mede bepaald door de aanwezige samenhangen en overgangen in het landschap. Het landschap van de Waddenzee is een weids en open landschap, met de zeewering als grensovergang tussen de dynamische processen van getijdengebieden en kwelders enerzijds en het cultuurlandschap van polders anderzijds. De sloten en het gecultiveerde landschap volgen nog steeds de loop van de natuurlijke laagtes en kwelderkreken. De wegen lopen langs de kust en de hogere delen van de polders. De contouren van de zeewering bepalen de horizon. De cultuurhistorische en landschappelijke waarden zijn nauw verbonden met de economische en sociale ontwikkeling van het kustgebied en vormen een belangrijke basis voor de ontwikkeling van het toerisme. Via overgangen in het landschap komt de samenhang ook goed tot uiting. Ten eerste zijn er overgangen van zoet naar zout, zoals op de overgang naar IJsselmeer en Eems-Dollard. Daarnaast zijn er karakteristieke overgangen van land naar zee, enerzijds geleidelijk bij de kwelders en dynamische duingebieden, anderzijds hard daar waar dijken zijn. Tenslotte zijn er in velerlei vormen overgangen van nat naar droog. Zoals uit het bovenstaande blijkt kenmerkt het waddengebied zich door een geheel eigen identiteit. Binnen dit samenhangende gebied is er uiteraard wel sprake van verscheidenheid. We kunnen onderscheiden de Waddenzee, de waddeneilanden, de Noordzeekustzone en de vastelandskust. Ook deze diversiteit is onderdeel van de specifieke identiteit van het waddengebied. Bij het ruimte bieden aan ontwikkelingen dient zowel rekening te worden gehouden met de eenheid van het gebied als met de verscheidenheid die daarbinnen optreedt.

2.2 Ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee

Bij de totstandkoming van het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee is gebruik gemaakt van de kernkwaliteiten voor de Waddenzee, zoals hierboven beschreven.

Ontwikkelingsperspectief

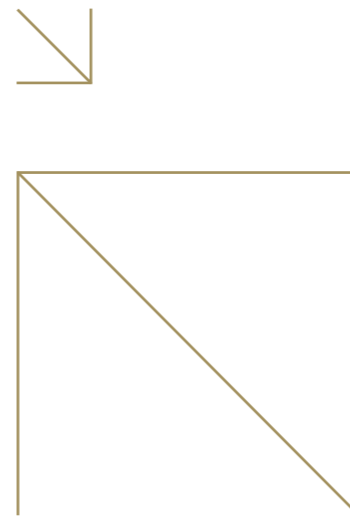
Het ontwikkelingsperspectief beschrijft de hoofdlijnen die het kabinet voorstaat voor de ontwikkeling van de Waddenzee op de lange termijn tot 2030. Het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee is gericht op een duurzame ontwikkeling van het gebied, zowel op ecologisch als op sociaal-economisch

en toeristisch-recreatief terrein. Dat wil zeggen op een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor de behoeftevoorziening van toekomstige generaties. Voor de economische activiteiten betekent dit, dat zij mogelijk zijn mits ze passen binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. In het ontwikkelingsperspectief is hierover opgenomen dat de bereikbaarheid van de havens in en grenzend aan de Waddenzee is gewaarborgd en de economische bedrijvigheid in en rond het Waddengebied een duurzaam karakter heeft en de bevolking werk en inkomen biedt. Het overheidsbeleid met betrekking tot de Waddenzee is gericht op de realisering van het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee op de lange termijn. Het kabinet streeft naar een offensieve en ontwikkelingsgerichte benadering van de Waddenzee. Dit is nodig om de hoofddoelstelling van de pkb Waddenzee waar te maken. Het ontwikkelingsperspectief dient als richtinggevend uitgangspunt voor het waddenfonds en vormt een basis voor het door de RCW uit te werken Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied.

Waddenfonds

Ter ondersteuning van het ontwikkelingsperspectief heeft het kabinet voor een periode van 20 jaar een integraal investeringsplan opgesteld ten behoeve van additionele investeringen in het waddengebied. Voor de financiering van de investeringen is een apart waddenfonds opgericht die onder het beheer staat van de minister van VROM. Activiteiten die als een reguliere overheidstaak moeten worden beschouwd komen niet in aanmerking voor een bijdrage uit het waddenfonds. De reguliere beheertaken dienen vanuit de reguliere begrotingen te worden gefinancierd. Dit geldt ook voor achterstallig onderhoud.

Samen met de regio is een uitvoeringsplan opgesteld. In het uitvoeringsplan staat aangegeven wat de prioriteiten voor de daarop komende vijf jaar zijn. Aldus wordt richting gegeven aan de fasering van de offensieve strategie. Na aftrek van de beheerskosten en de nadeelcompensatie voor de kokkelvisserij, richten de additionele investeringen zich op de categorieën natuurherstel en -ontwikkeling, vermindering van bedreigingen, duurzame economische ontwikkeling en verbetering van de kennisinfrastructuur. Aan de doelstelling duurzame economische ontwikkeling voldoen tevens activiteiten die gericht zijn op een substantiële transitie naar



een duurzame energiehouding in het waddengebied en de aangrenzende gebieden in Friesland, Groningen en de Kop van Noord-Holland. Bovengenoemd waddenfonds wordt gevoed door een rijksbijdrage van € 800 miljoen verdeeld over een periode van 20 jaar. Het kabinet streeft ernaar om het investeringsbedrag door cofinanciering te vergroten. Daarbij wordt gedacht aan Europese fondsen, maar ook aan bijdragen van provincies, gemeenten, waterschappen en private partijen.

De additionele investeringen richten zich in beginsel op de volgende categorieën.

Natuurherstel en -ontwikkeling

Op een groot aantal punten gaat het de laatste decennia goed met de natuur van de Waddenzee. In vergelijking met langer geleden (vóór aanleg van de Afsluitdijk) is de Waddenzee echter een incompleet ecosysteem met een niet optimale biodiversiteit. Door de aanleg van dijken, de afsluiting van de Zuiderzee en de Lauwerszee en de vastlegging van de basis-kustlijn is weliswaar de veiligheid verbeterd, maar is de veerkracht van het ecosysteem verminderd. Het overgrote deel van de natuurlijke zoet-zoutovergangen is daarmee verloren gegaan. Voorts is in de loop van de tijd de kwaliteit van het kwelderareaal afgenomen. Deze ontwikkelingen zijn ten koste gegaan van de diversiteit en kwaliteit van flora en fauna. Het kabinet kiest daarom voor verbetering van veerkracht en biodiversiteit door actief te investeren in de natuur van de Waddenzee. Het kabinet denkt daarbij onder meer aan vergroting van het kwelderareaal, herstel van geleidelijke en volwaardige zoet-zoutovergangen, vismigratiemogelijkheden tussen zoet- en zoutwater en het creëren van binnendijkse vogelrust- en foerageergebieden in het waddengebied.

Vermindering van bedreigingen

Externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee worden gevormd door onder meer het risico van scheepvaartcalamiteiten, de aanwezigheid en verspreiding van de Japanse oester en de toekomstige versnelling van de zeespiegelstijging. Een scheepsramp met bijvoorbeeld een olieschip zal het ecosysteem van de Waddenzee enorme schade toebrengen. Een snelle realisatie van een automatisch registratiesysteem en een intensievere verkeersbegeleiding en adequate voorzieningen voor het integrale rampenplan zijn noodzakelijke onder-

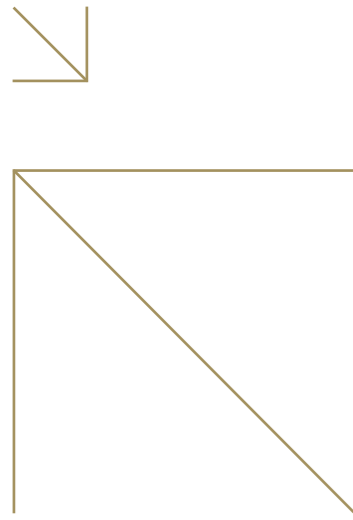
delen voor beheersing en bestrijding van dit risico. Het kabinet overweegt daarom hierin extra te investeren.

De opkomst van de Japanse oester in de Waddenzee is een feit. Deze exoot kan het ecosysteem gaan verstoren door verdringing van schelpdierbestanden, inclusief de mosselbanken en dient daarnaast niet als voedsel voor vogels. Het kabinet zal op korte termijn onderzoeken of een ecologisch verantwoorde aanpak haalbaar is en extra investeringen hiervoor nodig zijn. Een versnelde zeespiegelstijging kan op termijn leiden tot verdrinking van de wadplaten en tot verdere achteruitgang van de kwelders. Daarnaast tast deze ontwikkeling de veiligheid van het achterland aan en zal sprake zijn van meer verzilting van de binnendijkse gronden. Extra investeringen kunnen nodig zijn om deze ontwikkelingen op te vangen. Het kabinet denkt daarbij aan experimenten met extra zandsuppleties in de Noordzeekustzone, het stimuleren van nieuwe kwelderontwikkeling ten gunste van de veiligheid van het achterland en mogelijk aankoop van de meest verziltinggevoelige gronden voor natuurontwikkeling.

Duurzame economische ontwikkeling

Het kabinet vindt het van groot belang dat Nederland zich ontwikkelt tot een innovatieve motor voor de transitie naar een duurzame energiehouding. Verduurzaming van de energiehouding vermindert de afhankelijkheid van fossiele energie uit politiek kwetsbare gebieden en biedt goede mogelijkheden voor de Nederlandse economie. Het streven is om in 2020 10% van het aandeel in energieverbruik duurzaam te laten zijn.

In en rond het waddengebied doen zich mogelijkheden voor om de potentie van dit gebied als duurzame energieregio uit te bouwen. Door de geografische ligging en bijzondere geologische eigenschappen, is Noord-Nederland geschikt voor verschillende vormen van duurzame energie. Verduurzaming van de economische activiteiten ('people, planet, profit') is nodig voor het creëren van werkgelegenheid en inkomen in combinatie met een verbetering van de natuurkwaliteit van de wadden. Ter stimulering hiervan zal het kabinet actief investeren in duurzame economische ontwikkeling in de betrokken regio's. Hierbij is het van groot belang dat investeringen in projecten in dit gebied gezamenlijk met andere partijen in de regio tot stand komen.



Verbetering van de kennisinfrastructuur

Om consistent en integraal beleid voor zowel de natuur als de sociaal-economische ontwikkeling in de Waddenzee en het waddengebied op te kunnen stellen en uitvoeren, is een goede kennishuishouding noodzakelijk. Het kabinet heeft in 2004 het Expertise Centrum LNV en het RIKZ gevraagd een kennisaudit uit te voeren om de toegankelijkheid en ontsluiting van de kennis betreffende de Waddenzee in beeld te brengen. In de tweede helft van 2004 is de rapportage verschenen. De bestaande kennis, kennisbehoefte, de leemten in kennis en de knelpunten in de kennishuishouding zijn daarbij in beeld gebracht. De onderzoeksinstituten hebben zelf een grote verantwoordelijkheid in de verbetering van de kennishuishouding. Daarnaast ziet het kabinet een stimulerende en coördinerende taak weggelegd voor een waddenacademie. Het beleid met betrekking tot de kennishuishouding is opgenomen in hoofdstuk 5 van de pkb.



3. Beleidskeuzen

In hoofdstuk 3 van de pkb wordt op basis van de in hoofdstuk 2 geformuleerde doelen en het ontwikkelingsperspectief een beleidsmatige vertaling gemaakt naar maatregelen voor de planperiode. Dit hoofdstuk uit de nota van toelichting geeft een nadere onderbouwing van, dan wel een toelichting op, de pkb-teksten van hoofdstuk 3.

De beleidskeuzen zijn uitgesplitst in maatregelen gericht op de natuur in brede zin (inclusief kwaliteit van water, bodem en lucht) en in maatregelen gericht op menselijke activiteiten. Bij laatstgenoemde maatregelen gaat het zowel om bestaande als om nieuwe plannen, projecten of handelingen in de Waddenzee en daarbuiten, voor zover van invloed op de Waddenzee. Uitgangspunt bij de gemaakte beleidskeuzen is dat menselijke activiteiten zijn toegestaan voorzover zij verenigbaar zijn met de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. De pkb en in het bijzonder de in dit hoofdstuk opgenomen uitspraken hebben een passende beoordeling ondergaan zoals vereist in het kader van de, in de Natuurbeschermingswet 1998 geïmplementeerde, Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij nadere concretisering van plannen, projecten en handelingen is opnieuw een beoordeling in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn, zoals geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998 noodzakelijk (zie hoofdstuk 4 over het afwegingskader), tenzij daarop al op detailniveau een passende beoordeling plaatsvond.

Deze pkb heeft eveneens een strategische milieubeoordeling ondergaan. Daartoe is voor een tiental activiteiten, en indien relevant alternatieven daarvoor, bekeken welke milieueffecten zij veroorzaken. Het gaat om die activiteiten die een kader vormen voor toekomstige MER-plichtige activiteiten en om activiteiten, waarvan uit de passende beoordeling blijkt dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten. Beleidsuitspraken hebben betrekking op het pkb-gebied, tenzij anders vermeld.

3.1 Ruimte voor natuur en landschap

Voor de (middel)lange termijn blijkt het belangrijk te zijn om in de Waddenzee zoveel mogelijk ruimte te geven aan natuurlijke processen (zie hoofdstuk 2). Sommige ontwikkelingen vragen in deze pkb om beleid. Onderscheid wordt gemaakt naar natuurbehoud en -ontwikkeling, en water-, bodem- en luchtkwaliteit.

Natuurbehoud en -ontwikkeling

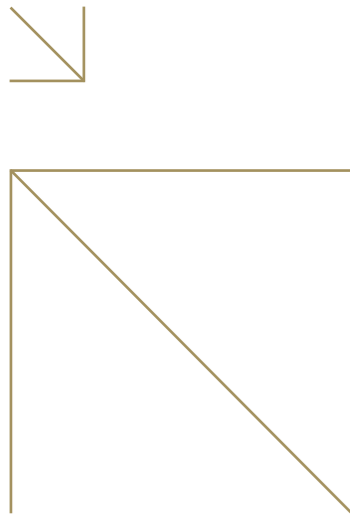
Het kabinet heeft natuur als hoofddoelstelling voor de Waddenzee gekozen. Dit hoofddoel is uit te werken in meer concrete natuurdoelen zoals een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van de waterbewegingen en de hiermee gepaard gaande geomorfologische en bodemkundige processen, een natuurlijke dynamische situatie in het getijdengebied en grote natuurlijke morfologie van de kustwateren (zie hoofdstuk 2). Op basis van deze doelen kondigt het kabinet beleid aan voor zoet-zoutovergangen, kwelders en uitpolderingen.

Het natuurbeheer is gericht op een natuurlijke ontwikkeling van de Waddenzee. De omvang en samenstelling van levensgemeenschappen moet zoveel mogelijk worden bepaald door natuurlijke abiotische omstandigheden.

Als natuurlijke processen de kenmerkende biodiversiteit niet kunnen herstellen op middellange termijn, is selectief ingrijpen mogelijk. De ingreep is dan gericht op het creëren van de juiste voorwaarden om de natuurlijke processen in gang te zetten die leiden tot de kenmerkende biodiversiteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor het herstel van zoet-zoutgradiënten, voor ingrijpen ten behoeve van behoud en ontwikkeling van het kwelderareaal, door het stimuleren van kweldervorming en door het uitpolderen van zomerpolders.

Vanuit de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn zet Nederland zich in voor het vormgeven van een natuurlijke ontwikkeling van de Waddenzee, onder meer door het herstellen van natuurlijke zoet-zoutovergangen. Het kabinet streeft er naar om voor ieder stroomgebied (als stroomgebieden relevant voor de Waddenzee zijn aangemerkt de Rijn en de Eems) één natuurlijke zoet-zoutovergang in het waddengebied te realiseren. Deze zoet-zoutovergangen zijn aanvullend op reeds bestaande overgangen en dragen bij aan de veerkracht van het waddengebied. Bij de uitvoering van dit kabinetsstreven zal een brede belangenafweging worden gemaakt, waarbij tevens geldt dat realisering hiervan alleen kan geschieden indien de plannen ook en voldoende worden gesteund door de regionale land- en tuinbouworganisaties. Op de toelichtende kaart 9 staan indicatief plekken weergegeven voor een dergelijke natuurlijke zoet-zoutovergang.

Uit de smb is gebleken dat van de drie onderzochte alternatieven voor de wijze van realiseren van zoet-zoutovergangen, het landinwaarts verbrakken van zoet water het meest milieuvriendelijk is, omdat hierbij de kans op kwaliteitsverbetering



in de vorm van het herstel van een natuurlijke zoet-zoutgradiënt het grootste is. Bovendien zijn de effecten van een dergelijke ingreep beperkt en middels randvoorwaarden goed in de hand te houden.

Het onderhoud aan de stuifdijken op de eilanden is grotendeels beëindigd. Waar nog nodig ten behoeve van het behoud van de eilandkwelders worden onderhoudsmaatregelen afgesproken in het kader van het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied.

Met het oog op klimaatverandering en zeespiegelstijging zal het kabinet in de eerste helft van de planperiode van deze pkb nader onderzoeken op welke wijze vorm gegeven kan worden aan het zoveel mogelijk ruimte geven aan natuurlijke processen. Het kabinet zal hierover in overleg treden met betrokken provincies, gemeenten en waterschappen. Onderzoek naar effecten van de zeespiegelstijging op de Waddenzee vindt reeds plaats in het kader van beheer en uitvoering en de watertoets door het Ministerie van V&W.

Voor grote delen van de waddeneilanden is een basiskustlijn vastgesteld. Het beleid is erop gericht dat de basiskustlijn gehandhaafd blijft. Op plaatsen waar structureel erosie optreedt, zal de kustlijn hersteld worden. Voor de meeste uiteinden van de eilanden is geen basiskustlijn vastgesteld. Daar is een vrije dynamiek mogelijk. Er wordt alleen ingegrepen als er een doorbraak ontstaat waardoor een eiland in twee gedeelten dreigt te breken. Dit gebeurt in overleg met de gebiedsbeheerders en na toepassing van het afwegingskader zoals aangegeven in deze pkb.

Water-, bodem- en luchtkwaliteit

De water- en bodemkwaliteit van de Waddenzee wordt in belangrijke mate bepaald door de aanvoer van verontreinigingen via de Noordzee en met het zoete oppervlaktewater, met name via het IJsselmeer. De bijdrage van beide is ongeveer even groot. Daarnaast worden verontreinigingen aangevoerd via de lucht (atmosferische depositie), via afvoerpijpen (industriële en huishoudelijke lozingen) en via afspoeling en uitspoeling van verharde oppervlakten en oeverbeschermingsconstructies. Ook activiteiten in de Waddenzee kunnen bijdragen aan verontreiniging.

In de Derde Nota Waterhuishouding is indertijd de Waddenzee de ecologische doelstelling van het hoogste niveau toegekend. Het beleid voor water en bodem vloeit voort uit de beoogde

doelen: duurzame bescherming van de kwaliteit van water en bodem en het bereiken van achtergrondconcentraties van natuurlijke microverontreinigingen. In de planperiode van de Vierde Nota Waterhuishouding (tot 2006) wordt ernaar gestreefd voor zoveel mogelijk stoffen de minimum kwaliteit (MTR) te realiseren. Volgens de in 1998 uitgebrachte Vierde Nota Waterhuishouding geldt voor de waterbeheerders als inspanningsverplichting het nastreven van het maximaal toelaatbaar risiconiveau. Dit is het niveau waarop aan 95 % van de soorten bescherming wordt geboden. Het bereiken van de streefwaarden, het verwaarloosbaar risiconiveau (factor 100 beneden het maximaal toelaatbaar risiconiveau), is als lange termijn doel richtinggevend. Verder is de Kaderrichtlijn Water van belang, deze Europese richtlijn heeft als doel om de kwaliteit van de Europese Wateren, en dus van de Waddenzee, in een 'goede toestand' te brengen en te houden.

Voor de terugdringing van verontreiniging op (onder meer) de Waddenzee is tevens het NMP4 van belang, waarin beleid is geformuleerd voor milieuvreemde stoffen, nutriënten en bestrijdingsmiddelen.

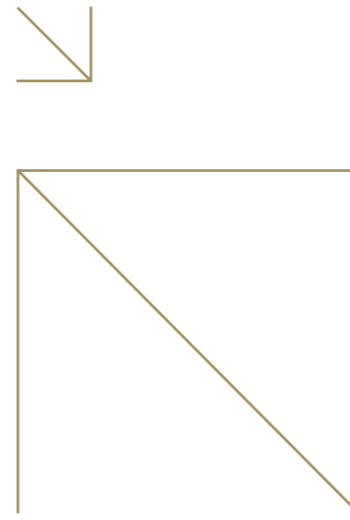
In samenspraak met provincies en gemeenten draagt het rijk zorg voor een actueel en adequaat rampenplan om de kans dat verontreinigende stoffen in de Waddenzee en de daarmee in open verbinding staande havens terechtkomen tot een minimum te beperken en bij calamiteiten effectief op te kunnen treden. In 2002 is voor de Waddenzee een risico-inventarisatie uitgevoerd. Naar aanleiding hiervan is het interregionale Rampenplan Waddenzee opgesteld. Het Rampenplan Waddenzee regelt de samenwerking en coördinatie bij rampen en zware ongevallen waarbij de rampbestrijding op het land en het water op elkaar worden afgestemd. Het Rampenplan Waddenzee is op 1 januari 2005 in werking getreden.

3.2 Ruimte voor menselijke activiteiten

a) gesloten gebieden

Artikel 20 gebieden

Ter bescherming van de flora en de fauna zijn delen van de Waddenzee op grond van artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998 of artikel 461 van het Wetboek



van Strafrecht gedurende het gehele jaar of een bepaalde periode daarvan gesloten voor menselijke activiteiten. Zie toelichtende kaart 11.

De Waddenzee is voor het grootste deel vrij toegankelijk. Tijdelijke sluiting vindt plaats voor bescherming van zeehonden en vogels. Jonge zeehonden kunnen alleen overleven als absolute rust gegarandeerd is in de zoogperiode, zij zijn extreem gevoelig voor verstoring. Daarom worden gebieden waar groepen zeehonden met jongen liggen tussen 15 mei en 1 september gesloten. De belangrijkste broedgebieden zijn gesloten gedurende de broedtijd die meestal duurt van 15 maart tot 15 augustus. Enkele belangrijke gebieden zijn gedurende het gehele jaar gesloten voor menselijke activiteiten. In deze gebieden is niet alleen de broedtijd van de vogels een argument voor een verbod op betreding, maar ook de noodzakelijk te garanderen rust op de hoogwatervluchtplaatsen en ten behoeve van de jonge, grijze zeehonden. Het betreft de zuidwestrand van het Balgzand, het Normerven, de Schorren van de Eendracht (inclusief de Vlakte van Kerken), het eiland Griend, de Richel, Rottumerplaat, Rottumeroog en de Punt van Reide. De begrenzing van de artikel 20-gebieden kan jaarlijks door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit worden geactualiseerd aan de hand van de meest recente monitoringsgegevens. De voorstellen voor de begrenzing worden met belanghebbenden besproken en vervolgens gepubliceerd in de Staatscourant. Eventueel kunnen belanghebbenden een bezwaar indienen tegen de voorgenomen begrenzingen. De periode en de begrenzing zijn aangegeven op de Hydrografische Kaarten voor Kust- en binnenwateren. Naast bovengenoemde gesloten gebieden zijn voor specifieke menselijke activiteiten nog aanvullend gebieden gesloten. Deze zijn bij de beleidsuitspraken over de betreffende menselijke activiteiten verderop in dit hoofdstuk apart aangegeven. De Natuurbeschermingswet 1998 biedt de mogelijkheid om de toegang tot gebieden te beperken, voor zover dit noodzakelijk is voor de bescherming van natuurwaarden. In het toegangsbeperkende besluit kan worden aangegeven voor wie de toegang onder welke omstandigheden is beperkt.

Instelling referentiegebied Waddenzee

In 1991 hebben Denemarken, Duitsland en Nederland afspraken gemaakt over het instellen van een referentiegebied

in de Waddenzee waarbinnen geen exploitatie van hulpbronnen plaats mag vinden (Esbjerg Verklaring § 33.3) en dat kan dienen als referentiegebied voor wetenschappelijk onderzoek. Met 'hulpbronnen' worden alle biotische (vis, garnalen etc.) en abiotische (zand, schelpen etc.) bronnen bedoeld die worden onttrokken voor menselijk gebruik. Doel van zo'n gebied is om de ongestoorde ontwikkeling van de natuur in de Waddenzee te kunnen volgen. Het onderzoeksprogramma is in eerste instantie gericht op het monitoren van natuurwaarden binnen en buiten het gebied. Denemarken en Duitsland hebben al vóór de trilaterale conferentie in 2001 referentiegebieden aangewezen. Nederland heeft in het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij (2004) aangegeven een referentiegebied in te zullen stellen. Dit is inmiddels gebeurd. Het Nederlandse referentiegebied beslaat ca. 7.400 ha, iets meer dan 3% van de totale Waddenzee en valt binnen het in 1993 gesloten gebied voor de schelpdiervisserij. Het gebied ten zuiden van Rottumerplaat bevat geulen, prieden, diep en ondiep water, kwelders en zandplaten en bevat voldoende habitats om ongestoorde ontwikkelingen te kunnen volgen. Zie toelichtende kaart 11. Dit gebied is gekozen omdat het reeds voor vrijwel alle activiteiten is gesloten. Hierdoor ontstaan zo weinig mogelijk extra beperkingen. Het referentiegebied is ingesteld voor onbepaalde tijd. De natuurlijke ontwikkeling van het gebied wordt jaarlijks in beeld gebracht. Daarnaast zal een vijfjaarlijkse tussentijdse evaluatie uitwijzen of het gebied zich anders dan de rest van de Waddenzee ontwikkelt. Met de instelling van een referentiegebied komt de noodzaak voor de instelling van een ecoplot, waarin bepaalde delen wel en andere delen niet bevestigd mogen worden door de garnalenvisserij, te vervallen.

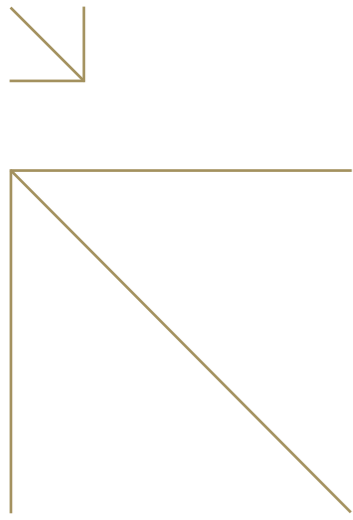
b) inpolderingen

Het beleid met betrekking tot inpolderingen wordt ongewijzigd voortgezet. Dit betekent dat het kabinet geen concessies zal verlenen voor inpolderingen van (delen van) de Waddenzee.

c) veiligheid

De hoofddoelstelling voor het kustbeleid is het handhaven van de veiligheid tegen overstroming gecombineerd met behoud en waar mogelijk vergroting van de ruimte voor natuurlijke processen.

In de Wet op de Waterkering, die in 1996 in werking is getreden, zijn de verantwoordelijkheden geregeld ten aanzien



van het handhaven van de veiligheid. Het gaat daarbij om het beheer van de primaire waterkeringen enerzijds en de bestrijding van structurele erosie anderzijds. De primaire waterkeringen (duinen of dijken) op het vasteland en de waddeneilanden worden in stand gehouden en door de beheerder wordt eenmaal per vijf jaar getoetst of ze nog aan de in de wet vastgestelde veiligheidseisen voldoen. Op de toelichtende kaart 12 staan deze primaire waterkeringen weergegeven. De resultaten van deze toetsing worden voorgelegd aan de toezichthoudende instantie, de provincie, en voorgelegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Uit de toetsing kan blijken dat verhoging c.q. verbreding van de primaire waterkering noodzakelijk is. Binnen de hoofddoelstelling van deze pkb blijft zeewaartse uitbreiding van de primaire waterkeringen tot de mogelijkheden behoren, voor zover dit nodig is voor de waarborging van de veiligheid van bewoners tegen overstromingen en het past binnen het afwegingskader. Het kustverdedigingsbeleid is gericht op het dynamisch handhaven van de kustlijn. Dat betekent dat natuurlijke processen zo min mogelijk worden belemmerd, maar dat ingegrepen wordt als land blijvend verloren dreigt te gaan. De natuur profiteert van ruimte voor natuurlijke processen. Zand- en waterstromen krijgen meer de vrije hand. De zeereep met de stuifdijken wordt dynamischer met mogelijkheden voor verstuing en verjonging van karakteristieke biotopen. In de tekst is de term 'in beginsel' opgenomen omdat ook ingrepen gericht op de waarborging van de veiligheid van bewoners en gebruikers van het waddengebied getoetst moeten worden aan de Natuurbeschermingswet 1998.

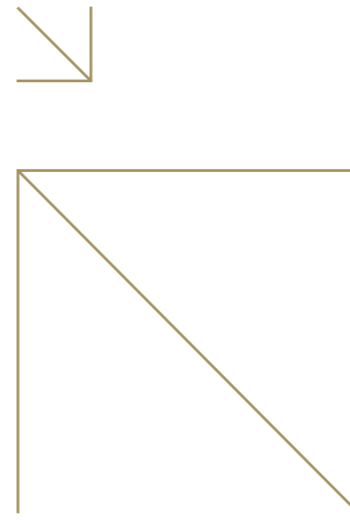
d) scheepvaart

Op grond van de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken heeft de rijksoverheid de wettelijke plicht om zorg te dragen voor het beheer en onderhoud van, onder meer, de maritieme ontsluiting van de zeehavens en de waddeneilanden die bij het rijk in beheer zijn. Op kaart 13 staan de scheepvaartroutes in de Waddenzee weergegeven. Deze wet gaat ervan uit dat een bepaalde, geconsolideerde toestand van rijkswaterstaatwerken in stand wordt gehouden, maar legt deze toestand niet vast. Dit betekent dat de vaargeulen in de Waddenzee in beginsel de ruimte krijgen om de natuurlijke geomorfologische processen te volgen, maar dat het rijk niettemin waarborgen moet bieden voor de bereikbaarheid en verkeersveiligheid

voor het scheepvaartverkeer van en naar de zeehavens en de waddeneilanden. Deze waarborgen bestaan uit het verzorgen van een goede betonning van de (natuurlijke) vaargeulen en uit het ten minste in stand houden van streefdieptes in de (natuurlijke) vaargeulen.

Voor de verschillende vaargeulen zijn in het Beheersplan Waddenzee 1996-2001 streefdieptes vastgelegd. Deze streefdieptes uit 1993 worden geactualiseerd naar de situatie van 2006 en vastgelegd in het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied. Feitelijk gaat het hierbij om geactualiseerde streefdieptes voor de vaargeul van Harlingen naar de Noordzee en de vaargeul in de Eems, van de Eemshaven naar de Noordzee. De geactualiseerde streefdiepte voor de vaargeul Harlingen-Noordzee zal 7,50 meter beneden NAP gaan bedragen. Met het oog op mogelijke toekomstige aanlanding van LNG tankers en mogelijk een nieuwe energiecentrale die afhankelijk is van aanvoer met diepstekende schepen in de Eemshaven, acht het kabinet ook een geactualiseerde streefdiepte voor de Eems denkbaar. Wanneer bovengenoemde grootschalige projecten een aantoonbaar grotere diepte van de vaargeul vereisen, kan een nieuwe streefdiepte voor de Eems worden vastgesteld in het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied. In dat geval moet wel eerst het afwegingskader van deze pkb worden doorlopen en moet onderzoek hebben aangetoond dat de kosten van verdieping en het onderhoud economisch rendabel zijn, afgezet tegen de revenuen van de achterliggende projecten.

Indien sprake is van structurele ondieptes ten opzichte van de streefdieptes, dan grijpt het rijk in door middel van baggerwerkzaamheden. Van structurele ondiepte is sprake als de diepte ter plaatse ook bij normale weersomstandigheden en zeegang minder is dan de gestelde streefdiepte. Natuurlijke ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat bepaalde vaargeulen structureel dieper worden dan de op grond van voornoemd beginsel geformuleerde streefdiepte uit 2006. In dat geval wil het rijk de mogelijkheid bieden om onder expliciete voorwaarden het scheepvaartverkeer te accommoderen dat meer diepte nodig heeft dan de streefdiepte. In de praktijk betreft dit de omstandigheid dat er op enkele locaties in de vaargeul ondieptes ('drempels') zijn die een belemmering kunnen vormen voor het dieper stekende scheepvaartverkeer. Incidenteel en in aansluiting op natuurlijke ontwikkelingen wil het rijk in dat geval beperkt ingrijpen door drempels weg te



nemen. Een dergelijke ingreep moet voldoen aan het in de pkb geformuleerde afwegingskader en moet economisch rendabel zijn. De initiatiefnemer moet een maatschappelijke kosten-baten analyse uitvoeren, waarbij zowel de initiële aanlegkosten als de onderhoudskosten moeten worden meegewogen. Het rijk bepaalt vervolgens of er sprake is van een positief maatschappelijk rendement.

In uitzondering op de geactualiseerde streefdieptes kan tot verdere verdieping worden overgegaan in de vaargeulen van de Noordzee naar de havens van Den Helder, Harlingen, Eemshaven en Delfzijl. Ook voor deze uitzonderingen geldt nog wel het afwegingskader van deze pkb en moet aangetoond worden dat sprake is van een economisch rendabele verdieping.

In de Waddenzee wil het kabinet geen luchtkussenvoertuigen toelaten, vanwege de versturende werking van de relatief omvangrijke geluidsproductie van dit type vaartuigen op de fauna ter plaatse. Het rijk heeft niet de verwachting dat technologische ontwikkelingen deze versturende werking in de toekomst te niet kunnen doen.

Sneller varen dan 20 km per uur is in de Waddenzee alleen toegestaan in een aantal betonde vaargeulen, in het snelvaargebied bij Oudeschild (zie pkb-kaart B) en voor daadwerkelijke reddings-, bergings-, opsporings- en patrouilleoperaties, alsmede voor de hiermee verbandhoudende reddings- en militaire oefeningen. De vaarsnelheid op de Eems is geregeld in het Scheepsvaartreglement Eemsmonding, met name de artikelen 19 en 22. Het reglement geldt voor het verdragsgebied. Het is verboden vóór plaats met een duidelijk als zodanig herkenbare badinrichting buiten het vaarwater op een afstand van minder dan 500 meter van de bestaande waterlijn van de oever met een grotere maximumsnelheid dan 8 km, 4,3 zeemijlen, per uur te varen.

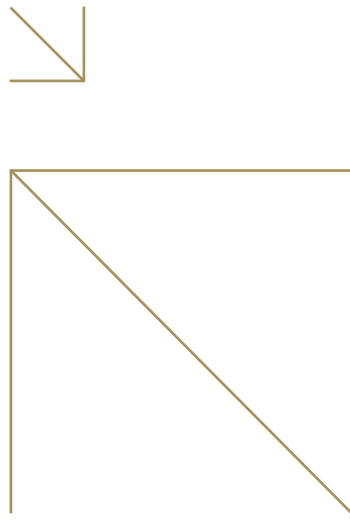
e) burgerluchtvaart

Er mogen in de Waddenzee en het overige waddengebied geen nieuwe vliegvelden worden aangelegd. Voor vliegactiviteiten in de Waddenzee en het waddengebied gelden beperkingen. Luchtvaart heeft op geringe vlieghoogte duidelijk aanwijsbare versturende effecten op de fauna. Op de trilaterale regeringsconferentie te Stade in 1997 zijn afspraken gemaakt over burgerluchtvaart boven het

trilaterale samenwerkingsgebied. Als doorwerking daarvan zal in het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee (Staatscourant 1999, 42) worden geregeld dat boven het waddengebied, met uitzondering van het landgedeelte van de vastelandgemeenten, een minimum vlieghoogte voor het burgerluchtverkeer, met inbegrip van helikopters, van 450 meter (1500 voet) verplicht is. Alleen in expliciet benoemde omstandigheden zijn uitzonderingen mogelijk, zoals geregeld in het genoemde besluit. Het gaat hierbij onder meer om de volgende uitzonderingen. Met het oog op de veiligheid kan in geval van lage wolkenbasis of slecht zicht gebruik gemaakt worden van de corridor boven de Waddenzee die het luchtvaartterrein Texel verbindt met Den Oever en de corridors boven de Waddenzee die het luchtvaartterrein Ameland verbinden met Harlingen en Holwerd. Alleen als de wolkenbasis of slecht zicht het vliegen boven 450 meter belet mag in de corridors een minimum vlieghoogte van 300 meter (1000 voet) of zoveel hoger als mogelijk worden aangehouden. Daarnaast zijn voor het deel van de vlucht, noodzakelijk voor stijgen of landen op een luchtvaartterrein of helikopterdek, alsmede voor het uitvoeren van naderings- en vertrekprocedures en luchtverkeerspatronen, lagere vlieghoogten toegestaan. Andere dan in het genoemde Besluit opgenomen uitzonderingen voor de minimale vlieghoogte vereisen vrijstellingen of ontheffingen op grond van het Luchtverkeersreglement en (boven natuurmonumenten) de Natuurbeschermingswet 1998. Op toelichtende kaart 14 staan de corridors en de minimale vlieghoogtegebieden voor het waddengebied weergegeven.

De huidige generatie Micro Light Aircrafts (MLA, voorheen UltraLichte Vliegtuigen of ULV genoemd) heeft dezelfde karakteristieken als andere, volledig gecertificeerde, lichte vliegtuigen. Dit betekent dat een MLA ook kan voldoen aan de voorgeschreven minimale vlieghoogte. Om deze reden wordt het vliegen boven de Waddenzee en de waddeneilanden in deze pkb niet verboden.

In aanvulling op de pkb Waddenzee 1993 en in overeenstemming met de in trilateraal verband gemaakte afspraken zijn voorts reclamesleepvluchten boven het trilaterale samenwerkingsgebied niet toegestaan. Reclamesleepvluchten boven de Waddenzee, alsmede het overig waddengebied, met uitzondering van het landgedeelte van de vastelandgemeenten, zijn daarom



verboden. Een specifieke uitzondering op het verbod wordt gemaakt voor vluchten van reclamesleepvliegbedrijven, gevestigd op het luchtvaartterrein Texel, die rechtstreeks van het luchtvaartterrein Texel naar het vasteland of vice versa gevlogen worden. Dit beleid wordt vastgelegd in het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee. In het vigerende besluit staat alleen een verbod boven de milieubeschermingsgebieden opgenomen. Voor de vliegvelden Texel en Ameland zijn de geluidszones vastgesteld en onherroepelijk geworden.

Onderzoek naar een vliegverbod boven stiltegebieden heeft opgeleverd dat een dergelijk verbod moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is. Toegezegd is dat een beroep op de sector zal worden gedaan om tot een vorm van zelfregulering te komen. De sector heeft inmiddels een 'gedragscode' opgesteld, waarin ook het mijden van stiltegebieden is opgenomen.

f) offshore-installaties

Het kabinet is van mening dat parkeren van booreilanden en andere offshore-installaties in de Waddenzee niet wenselijk is. Het kabinet acht het parkeren in de Waddenzee in strijd met de hoofddoelstelling. Het tast de wezenlijke kenmerken en waarden aan op het punt van landschappelijke kwaliteiten. Het kabinet maakt een uitzondering op het verbod tot parkeren van offshore-installaties in de Waddenzee voor de bestaande tijdelijke parkeerfaciliteit in het Gat van de Stier tussen Den Helder en Texel. Deze, al in de pkb Waddenzee 1993 bestaande parkeerfaciliteit, houdt in dat op deze locatie, in afwachting van onderhouds- en reparatiewerkzaamheden in de haven van Den Helder, maximaal twee offshore-installaties mogen worden geparkeerd voor maximaal drie maanden per jaar. Alleen in noodgevallen, die nader in bestemmingsplannen en/of vergunningverlening zullen moeten worden vastgelegd, kan tijdelijk sprake zijn van drie offshore-installaties en kan een eenmalige verlenging van de termijn worden toegestaan met ten hoogste drie maanden. Deze tijdelijke faciliteit wordt binnen drie jaar beëindigd, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van deze pkb. Het kabinet zal zorgdragen voor een alternatief buiten het pkb-gebied voor het parkeren van booreilanden en andere offshore-installaties. Als alternatieven zullen onder meer de mogelijkheden in de haven van Den Helder, de Noordzeekustzone ten noorden van Noorderhaaks en de

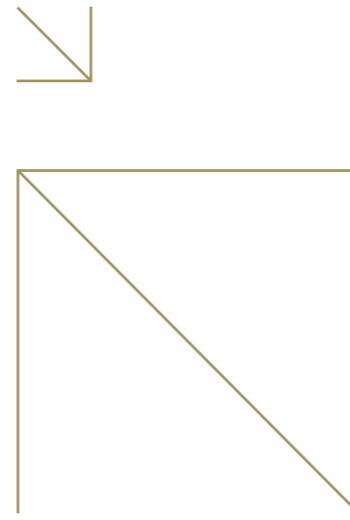
Noordzeekustzone ten zuiden van de onveilige zones bij de Kop van Noord-Holland worden onderzocht. Indien op basis van dit onderzoek geen redelijk alternatief gevonden kan worden, dan is het kabinet bereid de pkb op dit punt partieel te herzien.

g) kabels en buisleidingen

Voor de aanleg van kabels en buisleidingen in de Waddenzee dient het afwegingskader, zoals beschreven in paragraaf 4.2, te worden doorlopen. Dit geldt zowel voor de leidingen en kabels tussen het vasteland en de eilanden, de eilanden onderling, van Duitsland naar Nederland als die voor aanlanding vanuit de Noordzee via de Waddenzee. Bij het doorlopen van het afwegingskader worden naast de aspecten van aanleg en onderhoud ook de risico's betrokken van leidingbreuk en de effecten hiervan. Als uitgangspunt geldt dat voor de aanleg van kabels en buisleidingen in beginsel aangesloten dient te worden bij bestaande leidingstraten. Dit uitgangspunt wordt ook in de smb als het meest milieuvriendelijk beoordeeld. In morfologisch dynamische gebieden bestaat er een verhoogd risico van blootspoelen van kabels en buisleidingen. Wanneer leidingstraten in dergelijke gebieden liggen, kan voor nieuwe kabels en buisleidingen een alternatief tracé de voorkeur verdienen boven aansluiting bij de bestaande leidingstraten. Ook bestaande leidingen en leidingstraten kunnen worden verlegd, indien dat vanuit ecologisch oogpunt tot een verbetering leidt. Deze mogelijkheid is echter alleen toegestaan op het moment dat de leidingen of leidingzones aan vervanging toe zijn. De bestaande kabel- en leidingstraten staan weergegeven op toelichtende kaart 15.

h) havens en bedrijventerreinen

Ruimtelijk-economische ontwikkelingen van de havens en bedrijventerreinen in het waddengebied kunnen doorgang vinden, mits zij passen binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. Uitbreiding van bestaande havens en bedrijventerreinen is dan ook mogelijk, mits dit buiten het pkb-gebied gebeurt en na toepassing van het afwegingskader zoals aangegeven in deze pkb. Er mogen geen nieuwe havens of bedrijventerreinen in of direct grenzend aan de Waddenzee worden aangelegd; dit zou een verkleining betekenen van de speciale beschermingszones zoals aangewezen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Mede gezien de ruimtelijke beperkingen is het kabinet bereid



om, indien de regio dit wenst en daartoe het initiatief neemt, in het kader van ontwikkelingsplanologie een faciliterende rol te vervullen bij de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de Waddenzeehavens.

Waddenzeewaartse uitbreiding van bestaande havens of bedrijventerreinen die direct grenzen aan de Waddenzee is niet mogelijk, uitgezonderd in Den Helder en eventuele vanuit veiligheidsoverwegingen noodzakelijke beperkte uitbreidingen van de voor recreatievaart bestemde havens op de waddeneilanden. Het kabinet stelt dat gezocht moet worden naar economische ontwikkelingen binnen de mogelijkheden dat het afwegingskader van deze pkb biedt. Het kabinet acht het Waddenzeewaarts aanleggen en/of uitbreiden van havens daarmee strijdig. Landinwaartse uitbreidingen zijn evenwel mogelijk. Ten aanzien van landinwaartse uitbreiding in habitatgebieden op de waddeneilanden geldt dat uit de passende beoordeling van deze pkb is gebleken dat dit een aantasting van de natuurwaarden van de habitatgebieden kan betekenen. In voorkomende gevallen is zorgvuldigheid geboden. Aangezien het hierbij gaat om natuurwaarden in andere habitatgebieden dan de Waddenzee, worden dergelijke uitbreidingen in deze pkb niet op voorhand verboden.

De uitzondering voor Den Helder is opgenomen gezien de urgente leefomgevingsproblemen die worden veroorzaakt door de opstelling van wachtende auto's voor de veerboot naar Texel. Een oplossing zou de verplaatsing van de TESO-veerhaven kunnen zijn. Deze oplossing heeft het kabinet niet op voorhand onmogelijk willen maken, gezien het grote openbare belang van het oplossen van de leefomgevingsproblemen. Zeewaartse uitbreiding, door verlegging van de TESO-veerhaven, kan alleen plaatsvinden indien alternatieve oplossingen ontbreken en de aantasting van de natuurwaarden voldoende gecompenseerd worden. Een concreet plan dient het afwegingskader van deze pkb te doorlopen. Gezien de lokale situatie (munitie en gas) zullen er ook vanuit externe veiligheid nog aanvullende eisen en beperkingen kunnen gelden. Ook is in de pkb een uitzondering gemaakt voor beperkte uitbreiding van de voor de recreatie bestemde havens op de Waddeneilanden. Deze uitzondering is gemaakt vanwege het grote openbare belang van veiligheid in de genoemde havens. Door ruimtegebrek kunnen op drukke dagen onveilige situaties ontstaan. Dezelfde voorwaarden gelden als genoemd onder

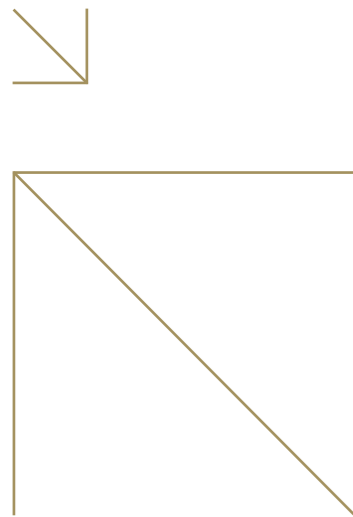
de uitzondering van Den Helder. Aanvullend geldt dat nut en noodzaak moet zijn aangetoond in het onder 3.2o. genoemde convenant. Hiermee wordt beoogd dat dergelijke uitbreidingen plaatsvinden op basis van een integraal gebiedsgerichte visie op het beheersbaar houden van recreatie en toerisme in het Waddengebied.

Ten aanzien van een mogelijke toekomstige uitbreiding van de haven en het bedrijventerrein van Harlingen is geen uitzondering gemaakt op het verbod op zeewaartse uitbreiding. Het kabinet geeft initiatiefnemers echter de ruimte om de noodzaak, de mogelijkheden en het nut van toekomstige zeewaartse uitbreiding te onderzoeken. Wanneer onderbouwd wordt dat een dergelijke uitbreiding mogelijk is binnen het afwegingskader van de pkb, en dus ook binnen de Natuurbeschermingswet 1998, dan is het kabinet bereid over te gaan tot een partiële herziening van de pkb op dit punt.

In de smb is geconstateerd dat geconcentreerde ontwikkeling/uitbreiding van de havens met de grootste diepgang (Den Helder, Delfzijl en de Eemshaven) naar verwachting minder negatieve milieugevolgen veroorzaakt dan (de mogelijkheid tot) uitbreiding van alle havens.

Zeewaartse aanpassing van haven- en veerdammen is in beginsel niet toegestaan, maar is niet uitgesloten. Van geval tot geval zal met behulp van het afwegingskader een zorgvuldige beoordeling dienen plaats te vinden. Redenen om tot aanpassing over te gaan kunnen alleen gelegen zijn in de verbetering van de veiligheid voor het scheepvaartverkeer, de verbetering van (het veiligheidsniveau van) de waterkeringen of het handhaven van de bereikbaarheid van de haven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de scheiding van de beroeps- en recreatievaart of de verruiming van de havenmond in relatie tot de capaciteit van achterliggende haven of de aanpassing van de havenmond om verzanding tegen te gaan. De economische ontwikkelingsmogelijkheden van de bestaande havens en bedrijventerreinen in het waddengebied kunnen binnen deze randvoorwaarden worden benut en dienen een duurzaam karakter te hebben.

Met betrekking tot risicodragende bedrijven en/of stoffen is voorts het Koninklijk Besluit (KB) Eemshaven uit 1987 van belang. In dat jaar oordeelde de Kroon over het bestemmingsplan 'Buitengebied Noord' (Eemshaven) van



de gemeente Hefshuizen dat vestiging van bedrijven, die bij een optredende calamiteit onherstelbare schade zouden kunnen toebrengen aan de natuurlijke waarden van de Waddenzee, niet aanvaardbaar is en voorts dat dergelijke bedrijven uit het oogpunt van ruimtelijke ordening in het bestemmingsplan dienen te worden uitgesloten. In meer algemene zin betekent dit, naar de mening van het kabinet, dat ontwikkelingsmogelijkheden op bedrijventerreinen in de nabijheid van de Waddenzee kunnen worden benut, onder voorwaarden dat wordt voldaan aan de landelijke milieuhygiënische normen en dat risicodragende bedrijven en/of stoffen kunnen worden toegestaan mits (vooraf) aangetoond wordt dat er in geval van calamiteiten geen onherstelbare schade kan worden toegebracht aan de Waddenzee. De waddengemeenten, de provincies en het rijk dienen te bezien op welke wijze de calamiteitenregeling voortkomend uit het KB Eemshaven 1987 duidelijk en inzichtelijk vertaald kan worden in de verschillende (nieuwe of te actualiseren) bestemmingsplannen.

In aanvulling op het ruimtelijke beschermingsplan is voor het waddengebied een speciale milieueffectrapportage plicht van kracht, op grond van de provinciale MER-verordening. Voor een beperkt aantal activiteiten geldt, op grond van deze regeling, een aangescherpte MER-plicht.

Lozingen door de scheepvaart dienen verminderd te worden. Vanuit dat oogpunt dienen in alle acht, op grond van de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen, aangewezen havens aan de Waddenzee voldoende en adequate voorzieningen aanwezig te zijn voor de afgifte van scheepsafvalstoffen. In de niet aangewezen havens zijn door de lokale beheerders ook noodzakelijke voorzieningen getroffen. Preventie van verontreinigingen en calamiteiten, alsmede scheepsafvalinzameling zijn nader uitgewerkt in het Beheersplan Waddenzee 1996-2001. Op toelichtende kaart 16 staan de havens aan de Waddenzee (exclusief de jachthavens, deze staan op pkb-kaart B) en de grotere bedrijventerreinen direct grenzend aan de Waddenzee weergegeven.

i) bebouwing

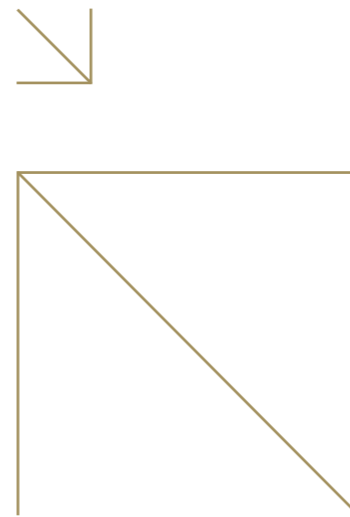
Begrippen en omschrijvingen

Ter verduidelijking van het voorgestelde beleid voor bebouwing worden de volgende begrippen en omschrijvingen gehanteerd:

- Onder bebouwing wordt verstaan: gebouwen en bouwwerken. Hieronder vallen ook waterwoningen - drijvende woningen op het water - en woonboten (uitgezonderd zijn windturbines, waarover in paragraaf 3.2l beleid is geformuleerd).
- Onder gebouw wordt verstaan: elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt, conform artikel 1 lid 1 sub c van de Woningwet.
- Onder bouwwerk wordt verstaan: elke constructie, niet zijnde een gebouw, van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal welke hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.

Bebouwing in de Waddenzee

In de Waddenzee mag, ter bescherming van het unieke open landschap van de Waddenzee, geen bebouwing worden opgericht of geplaatst. Limitatieve uitzonderingen van deze bepaling gelden voor tijdelijke bebouwing ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en monitoring, bouwwerken noodzakelijk voor de veiligheid van het scheepvaartverkeer in de Waddenzee, bouwwerken voor alternatieve mosselzaadbronnen ('mosselzaadinvanginstallaties'), bouwwerken voor een adequate afwatering van het vasteland, zogenaamde wadwachtposten en de onder 3.2h benoemde uitzonderingen op het verbod op zeewaartse uitbreidingen van havens. Wadwachtposten worden alleen overwogen ten behoeve van locaties die niet vanaf het vaste land of een eiland geobserveerd kunnen worden en indien de noodzaak voortkomt uit het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied. Bovendien dient de post minimaal van omvang, demontabel en indien dit tot minder verstoring leidt, tijdelijk te zijn (gedurende het toeristenseizoen). De oprichting van bouwwerken, die vallen onder de uitzonderingsbepaling, moet worden getoetst aan het afwegingskader zoals beschreven in deze pkb waarin onder andere wordt getoetst aan ecologische en landschappelijke inpasbaarheid van het bouwwerk. Ten aanzien van mosselzaadinvanginstallaties geldt dat experimenten de potenties ervan duidelijk moeten maken en de ecologische en landschappelijke effecten in beeld moeten brengen. Op basis van de uitkomst van het onderzoek zal het kabinet in 2007 besluiten of en onder welke voorwaarden in de Waddenzee, de overige kustwateren en/of de Noordzee, ruimte



gereserveerd kan worden voor commerciële toepassing van deze installaties. Met betrekking tot bouwwerken voor afwatering wordt bijvoorbeeld gedacht aan extra spuicapaciteit in de Afsluitdijk. In de strategische milieubeoordeling is geconstateerd dat een spuumiddel/sluis ten oosten van de Breezanddijk op milieueffecten het beste scoort.

Bebouwing in de nabijheid van de Waddenzee

Het kabinet is van mening dat het unieke open landschap van de Waddenzee beschermd dient te worden. In de Nota Ruimte wordt aangegeven dat het waddengebied nog één van de weinige gebieden is die zich kenmerken door een enorme grootschaligheid en door een openheid van formaat. Om deze waarde te behouden wordt bebouwing aan de rand van de Waddenzee niet, of uitsluitend aangepast aan het open landschap van de Waddenzee en omgeving toegestaan. Op basis van deze externe werking mag nieuwe bebouwing in de nabijheid van de Waddenzee alleen plaatsvinden op basis van de randvoorwaarden van het nationaal ruimtelijk beleid en dient qua hoogte aan te sluiten bij de aangrenzende bestaande bebouwing en dient, daar waar het gaat om bebouwing in het buitengebied, te passen bij de aard van het landschap. Bij herbouw moet worden aangesloten bij de hoogte van de oorspronkelijke bebouwing. Voor de hoogtebepaling van bebouwing in de nabijheid van de Waddenzee wordt een uitzondering gemaakt voor havengerelateerde en stedelijke bebouwing in Den Helder, Harlingen, Delfzijl en de Eemshaven en, onder voorwaarde van zorgvuldige inpassing, voor tijdelijke installaties ten behoeve van exploratie, onderhoud en winning van gas. Ook voor de uitzonderingen geldt dat nieuwe bebouwing zoveel mogelijk ingepast dient te worden in de bestaande skyline. Met deze voorwaarde wordt aangegeven dat de grootschalige openheid van het landschap en de horizon van de Waddenzee belangrijke kwaliteiten zijn, waarmee overheden in hun afwegingen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden, rekening dienen te houden. De beleidsmaatregelen met betrekking tot de bebouwingshoogte en inpassing zijn gericht op het voorkomen van niet in het landschap passende en beeldverstorende bebouwing.

Grootschalige lighthinder

Het behoud van nachtelijke duisternis is een belangrijk element in de bescherming van de landschappelijke kwaliteiten

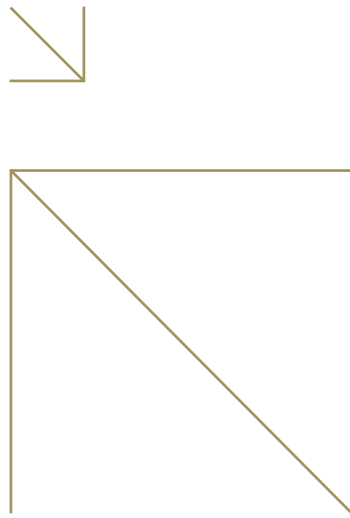
van de Waddenzee. Duisternis is ook als zodanig weergegeven in de doelstellingen voor de Waddenzee (paragraaf 2.1). Door in de afweging duisternis op te nemen, heeft het kabinet de motie Van Wijmen c.s. van maart 2002 betrokken¹.

De Gezondheidsraad heeft in 2000 het advies "Hinder van nachtelijk kunstlicht voor mens en natuur" uitgebracht en signaleert daarin de voortschrijdende teloorgang van duisternis in de avond en de nacht en de gevolgen daarvan voor het landschap en de menselijke woonomgeving. De Gezondheidsraad ondersteunt het pleidooi van natuurbeschermingsorganisaties voor het behoud van duisternis als een 'oerqualiteit' van natuur en landschap in het landelijk gebied, niet alleen voor de natuur zelf, maar ook "vanwege de behoefte van mensen om tot rust te komen in een omgeving die contrasteert met die van de huidige hectische 24-uurs maatschappij (compensatiewaarde)". Lichthinder kan optreden als er sprake is van verhoogde lichtintensiteit ten opzichte van het (natuurlijke) achtergrondniveau en zal zich dus, naast de nachtperiode, in de ochtend en avondschemer voordoen. Lichthinder kan het natuurlijk dag/nachtritme van dieren (negatief) beïnvloeden en zal met name gevolgen kunnen hebben voor vogelsoorten die op de naburige kwelders overnachten.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' worden rust, stilte en duisternis aangemerkt als thema's voor de toekomst. Ten aanzien van hinder door verlichting is beleid wenselijk, onder meer vanwege de negatieve effecten op de habitatkwaliteit voor bijvoorbeeld weidevogels. Dit soort hinder is minder goed af te schermen dan geluidhinder. Nut en noodzaak van verlichting moet daarom steeds zorgvuldig worden afgewogen op negatieve effecten hiervan op natuur en landschap. Een van de ecosysteemoelen voor de Noordzee is het handhaven van de openheid, weidsheid, stilte en duisternis; dit geldt voor de gehele kustlijn in noord-zuidrichting (van Zeeuws Vlaanderen tot aan het Dollardgebied) en loodrecht op het strand tot aan de zichtlijn ('schone horizon').

Het kabinet zal zich inzetten om verstoring van de nachtelijke duisternis door grootschalige lichthinder van bijvoorbeeld kassencomplexen te voorkomen. In 2004 zijn afspraken

¹ Tweede Kamer Kamerstuk 2001-2002, 26431, nr. 41, motie Van Wijmen c.s., d.d. 11 maart 2002.



gemaakt over het tegengaan van lichthinder door glastuinbouw door de Land- en Tuinbouw Organisatie en de Stichting Natuur en Milieu. Deze afspraken over verduistering van kassen gaan verder dan vastgelegd in het vigerende Besluit Glastuinbouw. De afspraken zullen worden meegewogen bij de aanpassing van het Besluit Glastuinbouw in samenwerking met de sector en andere overheden.

j) baggerspecie

Voor het verspreiden van baggerspecie in zoute wateren is vergunning vereist op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren dan wel ontheffing op grond van Wet verontreiniging zeewater. Tot voor kort werd voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het verspreiden van de baggerspecie de Uniforme Gehaltetoets (UGT) gehanteerd. De UGT normeert de gehalten aan verontreinigende stoffen die in de te verspreiden baggerspecie aanwezig mogen zijn. In de Vierde Nota Waterhuishouding is een nieuw beoordelingssysteem aangekondigd dat, in aanvulling op de stofbeoordeling van de UGT, beter rekening houdt met de biologische effecten en milieubezwaarlijkheid van het verspreiden van baggerspecie in zoute wateren. Dit nieuwe systeem, de Chemie-Toxiciteit-Toets (CTT), is inmiddels afdoende beschikbaar en is 5 juli 2004 in de Staatscourant gepubliceerd. De publicatietekst geeft aan dat de huidige versie van de CTT een eerste stap op weg is naar een adequater bescherming van het mariene milieu. Mede hierom is voorzien in een evaluatie van het verspreidingsbeleid, dat uiterlijk 2 jaar na publicatiedatum dient te zijn uitgevoerd. Aan de hand van de resultaten van deze evaluatie wordt bezien in hoeverre bijstelling van het verspreidingsbeleid noodzakelijk is.

k) diepe delfstoffen

In deze paragraaf over diepe delfstoffen wordt een onderscheid gemaakt tussen aardgas en overige diepe delfstoffen. Op de toelichtende kaart 17 staan de vergunningsgebieden en de bestaande locaties voor gaswinning onder de Waddenzee en de zoutwinningslocatie in het waddengebied weergegeven.

Aardgas

Met "opsporing" wordt in deze pkb bedoeld: "onderzoek met behulp van boringen", dus exclusief seismisch onderzoek. Hiermee wordt aangesloten bij de definitie volgens de Mijnbouwwet.

Economische noodzaak

Het kabinet is van mening dat opsporing, opslag en winning van aardgas van groot belang zijn voor de Nederlandse voorzieningszekerheid en voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Gegeven de langdurig grote afhankelijkheid van fossiele energie is het zaak de toepassing van fossiele brandstoffen zo milieuvriendelijk te maken. Aardgas heeft daarbij grote voordelen vergeleken met andere fossiele brandstoffen. Zo is de uitstoot van kooldioxide (CO₂) bij de opwekking van elektriciteit de helft lager als bij het gebruik van steenkool. Ook is er minder uitstoot van verzurende emissies en fijn stof dan bij kolen en olie. Tevens levert gaswinning een aanzienlijke bijdrage aan de Nederlandse economie en de welvaart. Inzet van het kabinet is daarom om binnen de randvoorwaarden van wet en regelgeving en van een duurzame ontwikkeling zoveel mogelijk gas uit de Nederlandse bodem te halen, zodat het potentieel optimaal wordt benut. Het is daarom essentieel dat in Nederland een goed investeringsklimaat voor de olie- en gasindustrie blijft bestaan of verder wordt ontwikkeld. Voortzetting van het succesvolle kleine veldenbeleid is in aanvulling op het Groningenveld hierbij van groot belang. Een aantal grote 'kleine velden' bevindt zich onder de Waddenzee. Op dit moment wordt er reeds gas gewonnen uit een aantal velden die zich geheel of gedeeltelijk onder de Waddenzee uitstrekken.

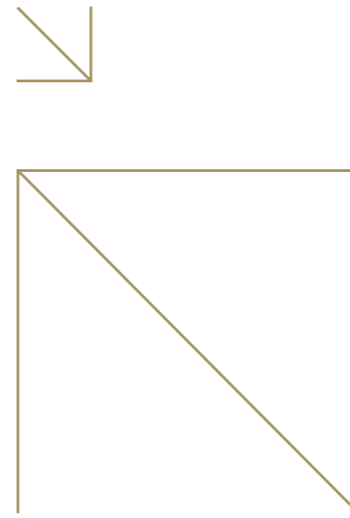
De totale gasreserves in het waddengebied bestaan uit:

- de huidige productielocaties (daar waarop dit moment gas wordt gewonnen);
- de reserves (aangetoonde, aangeboorde voorraden gas) zoals Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen;
- de futures (velden waarvan volgens seismisch onderzoek aannemelijk is dat er gas gevonden kan worden, maar waarvan de winbare omvang pas na proefboringen kan worden vastgesteld).

Ecologische effecten

Er is veel kennis beschikbaar over de effecten van gaswinning onder de Waddenzee, meer dan ten tijde van het gasbesluit uit 1999. In de brief² aan de Tweede Kamer van december 1999 heeft het toenmalige kabinet op basis van adviezen van externe deskundigen een aantal kernpunten geformuleerd

² Tweede Kamer Kamerstuk 1999-2000, 26431 nr. 11, 10-12-1999, Brief M EZ, M VROM, S LNV.



over resterende onzekerheden. Deze hebben betrekking op de voorspelbaarheid van het waddeneecosysteem, vertragsfactor effecten, nulmeting, kwaliteit en kwantiteit van extra zandsuppletie, monitoring en injectie van water ter voorkoming van bodemdaling. Deze vragen heeft het kabinet, samen met enkele andere vragen, laten onderzoeken. De resultaten hiervan zijn opgenomen in de 'Bodemdalingstudie Waddenzee 2004'³. Eindconclusies in deze studie betreffende de hierboven genoemde onzekerheden zijn:

- Het vertrouwen in de modelberekeningen voor het waddeneecosysteem is sterk gegroeid in de afgelopen vier jaar. De modellen geven de waargenomen ontwikkelingen in de diverse delen van de Waddenzee goed weer en geven onderling vergelijkbare resultaten.
- De periode van naijling van bodemdaling is zeer gering, goed voorspelbaar en goed te monitoren, en de effecten op de ecologie zijn door de geringe omvang en tijdsduur verwaarloosbaar.
- Referentiewaarden ('nulmeting') zijn, vanuit monitoringprogramma's, in voldoende mate voorhanden.
- Bodemdaling en de daaraan gekoppelde effecten kunnen goed worden gemonitord.
- Technisch is het mogelijk om bodemdalingeffecten (gedeeltelijk) te gaan door de injectie van water (of CO₂) in de ondergrond. Vanwege bezwaren van economische en milieutechnische aard geniet dit niet de voorkeur boven de methode van regelen in tijdstip en snelheid van gasproductie ('productie met de hand aan de kraan').

De Adviesgroep Waddenzebeleid stelt in het rapport 'Ruimte voor de Wadden' (2004) dat er geen ecologische gronden zijn voor het afzien van gaswinning in de Waddenzee, indien de gaswinning aan strikte natuurgrenzen wordt gebonden. Bij dergelijke grenzen is aantasting van de veerkracht van het systeem en natuurschade niet te verwachten. Door de techniek van schuin boren kunnen alle boringen plaatsvinden vanaf locaties buiten de Waddenzee. Voor futures zijn 8 à 10 proefboringen nodig en maximaal 5 winningboringen. Per boring is maximaal 90 dagen nodig. Deze brengen geen significante effecten op het ecosysteem met zich mee, maar wel enige (tijdelijke) visuele hinder. De periode van tijdelijk gebruik van boorinstallaties dient redelijkerwijs zo kort

³ RIKZ, 2004, Bodemdalingstudie Waddenzee 2004, Vragen en onzekerheden opnieuw beschouwd, Rapport RIKZ/2004.025.

mogelijk te zijn.

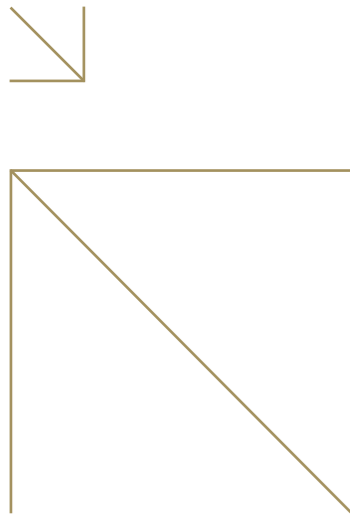
De volgende natuurgrenzen worden door de Adviesgroep gehanteerd:

- in een winningsplan wordt de maximaal toelaatbare dalingssnelheid van de ondergrond vastgelegd, zodanig dat de aanslibbing de daling kan bijhouden met een korte overgangperiode;
- in een monitoringplan wordt bepaald dat door monitoring de bodemdalingssnelheid en de sedimentatie ter plaatse wordt bijgehouden, en wordt bepaald of natuureffecten waarneembaar zijn.

Op basis van de geactualiseerde kennis kan worden geconcludeerd dat de ecologische veranderingen die het gevolg zijn van bodemdaling door gaswinning als niet significant zijn te beschouwen ten opzichte van de natuurlijke variaties die optreden in de Waddenzee. Ook de onzekerheden over de effecten van bodemdaling door gaswinning worden als gering gekwalificeerd. Daarbij wordt aangetekend dat de natuur zich weliswaar niet voor 100% laat voorspellen, maar dat eventueel afwijkende gedragingen van de natuur via het 'hand aan de kraan' principe kunnen worden ondervangen. Het kabinet is dan ook van oordeel dat op basis van alle thans beschikbare informatie de onzekerheden en twijfel over de gevolgen van gaswinning in voldoende mate zijn weggenomen. De gegevens en adviezen wijzen alle in dezelfde richting, namelijk dat gaswinning binnen strikte randvoorwaarden mogelijk is zonder significante gevolgen voor de natuur.

Ten aanzien van nieuwe locaties voor installaties ten behoeve van opsporing en winning van gas in habitatgebieden op de waddeneilanden geldt dat uit de passende beoordeling van deze pkb is gebleken dat dit een aantasting van de natuurwaarden van de habitatgebieden kan betekenen. In voorkomende gevallen is voorzichtigheid geboden. Aangezien het hierbij gaat om natuurwaarden in andere habitatgebieden dan de Waddenzee, worden dergelijke uitbreidingen in deze pkb niet op voorhand verboden.

De strategische milieubeoordeling constateert dat de risico's van gaswinning beheersbaar zijn door het nemen van mitigerende maatregelen. De belangrijkste daarvan is het 'hand aan de kraan' principe. Daarnaast hebben de pb en de smb aangetoond dat dijkverlaging kan plaatsvinden als gevolg van bodemdaling door gaswinning. Indien dit zich voordoet zal dit door dijkopho-



ging en versterking moeten worden gecompenseerd. Dit kan doorgaans gelijktijdig plaatsvinden met normaal onderhoud of met door de overheid bepaalde dijkverhogingprojecten. Tevens is geconstateerd dat door bodemdaling de groeiplaatsen van de Groenknolorchis kunnen worden aangetast, maar dat door gerichte lokale beheersmaatregelen dit effect kan worden gemitigeerd. Volgens de smb zijn van proefboringen naar gasreserves geringe en lokale negatieve milieueffecten te verwachten, die door mitigatie tot een verwaarloosbaar niveau kunnen worden teruggebracht.

Overige diepe delfstoffen

Onder overige diepe delfstoffen wordt verstaan diepe delfstoffen anders dan gas (bijvoorbeeld zout). Nieuwe winning van overige diepe delfstoffenwinning met winninginstallaties in de Waddenzee is niet toegestaan.

Buiten de Waddenzee, in het noordwesten van Friesland bij de winninglocatie Barradeel wordt zout gewonnen uit een zoutlaag op 2500-3000 meter diepte. Met de zoutwinning gaat bodemdaling gepaard. Aangezien het winnen van zout op deze locatie op het vasteland ook bodemdaling tot gevolg heeft in de Waddenzee, was er reden op grond van de zogenaamde externe werking van de Natuurbeschermingswet (uit 1967) een natuurbeschermingswetvergunning voor zoutwinning in Barradeel verplicht te stellen. Deze vergunning is verleend in 2001.

In het algemeen geldt dat bodemdaling als gevolg van zoutwinning van een andere aard is dan bodemdaling als gevolg van gaswinning. Bodemdaling die veroorzaakt wordt door zoutwinning kan meer lokaal en sneller van aard zijn. Voor nieuwe winning van deze overige diepe delfstoffen, buiten de Waddenzee waarbij de winning kan leiden tot bodemdaling onder de Waddenzee, geldt dat geen vergunningen verleend worden, zolang niet alle onzekerheden en twijfel over schadelijke gevolgen van de natuur- en landschapswaarden van de Waddenzee in voldoende mate zijn weggenomen.

l) Windturbines

Plaatsing van windturbines in de Waddenzee is niet toegestaan omdat deze verstoring van de natuurwaarden kunnen veroorzaken en de openheid van het landschap aantasten. Dit is in lijn met de Verklaring van Stade (1997) waarin Duitsland, Denemarken en Nederland vastlegden geen windmolens te

zullen plaatsen in het trilaterale beschermingsgebied (voor Nederland betreft dit het pkb-gebied).

Met het oog op de gewenste verduurzaming van de energievoorziening hecht het kabinet belang aan de verdere ontwikkeling en gebruik van duurzame energiebronnen zoals windenergie. De doelstelling, zoals ook verwoord in de Nota Ruimte, is om in 2010 tenminste 1500 MW windenergie op het provinciaal ingedeelde deel van het Nederlandse territorium te realiseren.

Het kabinet meent, dat het de provincies ook voldoende ruimte moet bieden om die taakstellingen te verwezenlijken. Tevens is ze van oordeel, dat bij de inpassing van windturbines de mogelijke aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van de Waddenzee adequaat meegewogen moeten worden. Voor het eventueel installeren van windturbines in de nabijheid van de Waddenzee, dient bij de concrete besluitvorming over deze projecten uitgegaan te worden van het nationaal ruimtelijk beleid en dient het afwegingskader uit deze pkb te worden toegepast.

m) ontgroningen

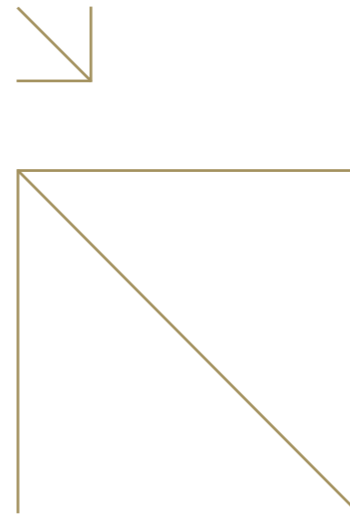
Zandwinning

Op basis van onderzoek naar de haalbaarheid van vervangende mogelijkheden voor zandwinning in de Waddenzee is besloten zandwinning te beperken tot het bij het reguliere onderhoud van vaargeulen, bij incidentele verdere verdiepingen van delen van de hoofdvaargeulen vrijkomende zand en vrijkomend zand bij ontgroningen ten behoeve van bouwwerken genoemd als uitzondering onder paragraaf 3.2 i. Voor het overige zullen geen zandwinvergunningen afgegeven worden. Indien dit zand geschikt is als ophoogzand wordt het in eerste instantie beschikbaar gesteld aan de zandhandel. Zand dat niet door de zandhandel wordt gebruikt, wordt teruggestort in het waddensysteem.

Het voor de kustsuppleties benodigde zand wordt onttrokken aan de Noordzeebodem zeewaarts van de lijn -20 meter NAP. De reden hiervan is dat zandwinning in de Waddenzee en zeegaten tot gevolg heeft dat ontstane tekorten weer worden aangevuld met zand afkomstig uit de kustzone en de eilandkust zelf en dus kan leiden tot kusterosie.

Schelpenwinning

Schelpen vormen een typisch Nederlandse bouwgrondstof,



die al eeuwenlang wordt toegepast voor diverse doeleinden. Het beleid voor het winnen van schelpen in rijkswateren staat in de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning (LBS) van V&W, met een planperiode van 1999 tot 2010. Naar aanleiding van vervolgonderzoek is in 2001 het schelpenwinbeleid tussentijds deels gewijzigd.

De schelpenwinning in de Waddenzee wordt gereguleerd door contingentering en zonerings (zie toelichtende kaart 19). Uitgangspunt is dat de jaarlijks gewonnen hoeveelheid schelpen in de Waddenzee en de buitendelta's van de aangrenzende Noordzeekustzone niet meer bedraagt dan het langdurig gemiddelde van de natuurlijke netto schelpenproductie in de Waddenzee. In de LBS (1998) is vastgelegd dat het beleid na 5 jaar zal worden geëvalueerd. Dit is gebeurd in 2003-2004, mede in overleg met bestuurlijk betrokken instanties en de schelpenwinners. Uit het evaluatierapport bleek dat op drie hoofdpunten het beleid diende te worden gewijzigd:

- Wingebeden: wijziging van de schelpenwingebeden in het waddenzeegebied, ter verbetering van de winbaarheid van schelpen en ter verdere beperking van de (geringe) effecten op de natuur. Vanaf 2005 vindt schelpenwinning (uitsluitend) plaats in de zeegaten Marsdiep, Vlie en Friese Zeegat, beneden NAP - 5 meter.
- Quotum: verlaging van het schelpenwinquotum in het waddenzeegebied, naar aanleiding van een structureel lagere natuurlijke schelpenproductie in de Waddenzee. Van het quotum in de Waddenzee + de buitendelta's in de aangrenzende Noordzeekustzone mag 50%, met een maximum van 90.000 m³/jaar, worden gewonnen in het pkb-gebied.
- Marktwerking: meer marktwerking bij de verdeling van de winquota aan schelpenwinbedrijven, door het verhogen van het deel dat door inschrijving dient te worden verworven.

De voorgenomen beleidsherziening en de bijbehorende onderzoeksrapporten hebben in 2004 een inspraakprocedure (aanvullende MER) doorlopen. Tevens heeft de commissie voor de milieueffectrapportage geadviseerd. De tweede partiële herziening van de LBS is op 15 oktober 2004 door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer aangeboden⁴. Op basis van de tweede partiële herziening concentreert de

⁴ Tweede Kamer Kamerstuk 2004-2005, 29841, nr. 2, Tweede Kamer, d.d. 2/11/2004.

schelpenwinning zich nu in het Marsdiep, Vlie en Friese Zeegat.

n) archeologie

De Waddenzee is een gebied van uitzonderlijke cultuurhistorische betekenis vanwege de unieke scheepsarcheologie en verdrongen en ondergeslibde nederzettingen. Door de bijzondere fysische gesteldheid van de Waddenzeebodem zijn scheepswrakken, daterend uit de late Middeleeuwen en latere perioden, uitzonderlijk goed geconserveerd. Ingecapseld in losse slibdeeltjes zijn zeer complete wrakken getraceerd. Door de afscherming van zuurstof zijn organische materialen zeer goed bewaard gebleven. In de meeste gevallen zijn lading en inventaris nog bij het schip aanwezig, waaronder proviand en kleding van de bemanning. Deze wrakken en nederzettingen herbergen hoogwaardige informatie over zowel de technische en economische als sociale ontwikkelingen in een periode die van doorslaggevende betekenis is geweest voor de West-Europese maritieme expansie (ontwikkeling van koloniale mogendheden).

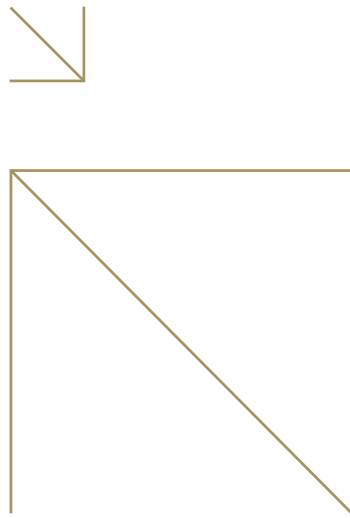
Over de in de bodem aanwezige archeologische waarden in de westelijke Waddenzee is veel bekend, over de oostelijke Waddenzee echter nog weinig. Wel is de verwachting dat ook daar belangrijke archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn.

Om verschillende redenen kunnen gebieden voorgedragen worden voor plaatsing op de werelderfgoedlijst van UNESCO; o.a. cultuurhistorisch werelderfgoed en natuurwerelderfgoed. De Westelijke Waddenzee is vanwege de daar aanwezige uitzonderlijke archeologische waarden (zoals het voorkomen van oude scheepswrakken) door Nederland in 1994 bij het World Heritage Committee (WHC) van UNESCO geplaatst op de Voorlopige Lijst voor cultureel erfgoed. Zie toelichtende kaart 19.

De voorlopige lijst is een groslijst op basis waarvan Nederland vervolgens zelf met concrete nominaties voor afzonderlijke erfgoederen kan komen. Na eventuele concrete nominatie besluit het WHC over plaatsing op de UNESCO World Heritage List.

Vooralsnog zijn er geen voornemens om tot een concrete nominatie voor de Waddenzee als cultuurhistorisch werelderfgoed te komen.

Het in deze pkb vastgelegde beleid met betrekking tot arche-



ologische waarden in de Waddenzee is zowel gebaseerd op de Monumentenwet (gericht op bescherming van het archeologisch erfgoed), als op de hoofddoelstelling voor de Waddenzee uit deze pkb (gericht op de bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied) en het daaruit afgeleide standpunt over ontgrondingen. Hiermee sluit het kabinet aan op de implementatie van het Verdrag van Malta.

In deze pkb is bepaald dat het actief opgraven van archeologische waarden in de bodem van de Waddenzee niet is toegestaan, tenzij deze door toedoen van natuurlijke processen aan de oppervlakte van de zeebodem komen. In dergelijke situaties zullen de archeologische waarden in contact komen met het zuurstofrijke water, en komen afbraakprocessen op gang waardoor de archeologische objecten zullen verdwijnen. Het kabinet heeft aangegeven dat in dergelijke gevallen onderzoek of berging onder voorwaarden kan worden toegestaan. Deze voorwaarden hebben betrekking op de Monumentenwet en de Natuurbeschermingswet 1998. Onderzoek van archeologische waarden die de bodem niet beroeren en anderszins niet leiden tot aantasting van te beschermen en te behouden waarden en kenmerken van de Waddenzee zijn daarmee niet uitgesloten. Opgraven en onderzoek van archeologische waarden zijn overigens wel vergunningplichtig.

In deze pkb is voorts, in navolging van de Monumentenwet, bepaald dat menselijke activiteiten in de Waddenzee in beginsel niet mogen leiden tot een aantasting van de in de bodem aanwezige archeologische waarden. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij schelpenwinning en aanleg van kabels en buisleidingen met aanwezige archeologische waarden rekening gehouden moet worden. Er kan een afweging tussen de verschillende belangen plaatsvinden, op basis van het bepaalde in de Monumentenwet en van het afwegingskader uit deze pkb.

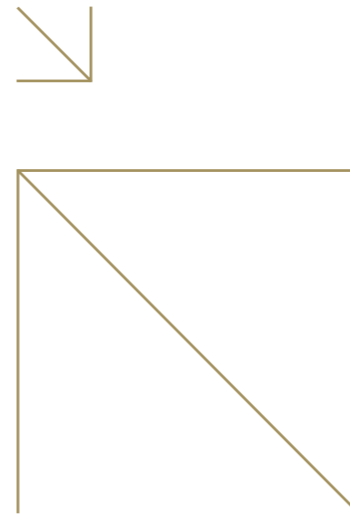
o) Recreatie

Het rijksbeleid ten aanzien van de recreatie op de Waddenzee is gericht op het beheersbaar maken en houden van het recreatief medegebruik en het ontwikkelen van duurzame vormen van recreatie, waarbij de natuurlijke draagkracht van het gebied uitgangspunt is. Hierbij gaat het om verschillende vormen van (water)recreatie, de verschillende deelgebieden van de Waddenzee en de verschillende seizoenen, zowel van de natuur als van de (water)recreatie. Het reguleren van

recreatie naar tijd en plaats gebeurt door een zonerings. Deze staat weergegeven op pkb-kaart B. Hierin is de Waddenzee opgesplitst in drie zones, waarbij wordt uitgegaan van drie gradaties van recreatief medegebruik. De zones met geen of nauwelijks recreatief medegebruik vallen samen met de gesloten gebieden conform artikel 20 van de Nb-wet 1998, d.d. 2005. Deze gebieden zijn gesloten in verband met de grote verstoringsgevoeligheid. Het betreft hoogwatervluchtplaatsen, rustgebieden voor zeehonden, broedgebieden en dergelijke. De gebieden zijn niet of slechts tijdelijk geopend voor recreatie en de ligging of begrenzing wordt zondig jaarlijks op grond van natuurbelangen aangepast. Zones met beperkt recreatief medegebruik zijn gebieden met belangrijke natuurlijke waarden. Het betreft hier vooral gebieden die bij laag water droog vallen en waar vogels foerageren. Zones met recreatief medegebruik betreffen gebieden waar bepaalde recreatieve activiteiten mogelijk zijn zonder een bedreiging te vormen voor de ecologische functies. Een uitgewerkte zonerings zal moeten aansluiten bij de dynamische ontwikkelingen in het gebied. Daarom zal deze globale zonerings een basis vormen voor verdere uitwerking in het Beheer- en Ontwikkelingsplan waarin het periodiek kan worden aangepast.

Het beleid ten aanzien van recreatie is gericht op duurzame vormen, waarmee ook een bijdrage aan economische ontwikkeling geleverd kan worden. Recreatie kan verstorend werken, maar kan ook bijdragen aan educatie, beleving en besef van natuur- en landschapskwaliteiten. De wijze waarop op de wat langere termijn inhoud aan het begrip duurzaam recreatief medegebruik kan worden gegeven is momenteel onderwerp van discussie in het interregionale samenwerkingsverband tussen Denemarken, Duitsland en Nederland (de drie waddenprovincies). In het Waddenseaforum (WSF) is aandacht besteed aan een perspectief voor duurzaam toerisme.

Met het oog op het beheersbaar maken en houden van recreatie op de Waddenzee is het nodig om een goed zicht te krijgen op huidige en toekomstige recreantenstromen, zodat, mede op basis daarvan, stabiliserende en regulerende beleidsbeslissingen kunnen worden genomen. Het kabinet nodigt de waddenprovincies uit om hiertoe in de eerste helft van de planperiode een gezamenlijk onderzoek te doen. Er zal moeten worden onderzocht hoe een beter beeld kan worden verkregen van de natuurlijke draagkracht van het gebied. Uit het onderzoek zal voorts



duidelijk moeten worden op welke wijze en met welke middelen het huidige recreatieve medegebruik, in relatie tot de natuurlijke draagkracht van het gebied, gereguleerd zou kunnen worden. Het is daarbij van belang om instrumenten aan te reiken met behulp waarvan de druk op de natuur kan worden gestabiliseerd of verminderd. In dat verband is het tevens van belang om na te gaan in hoeverre de bestaande monitoringsystemen moeten worden verfijnd en/of aangepast, dit zoveel mogelijk in internationaal verband met Duitsland en Denemarken.

Nieuwe jachthavens

Er mogen in of direct grenzend aan de Waddenzee geen nieuwe jachthavens worden aangelegd. Met 'direct grenzend aan' worden de jachthavens bedoeld die, al dan niet gescheiden door een sluis, fysiek direct grenzen aan de Waddenzee.

Ligplaatsen recreatievaart

Uit het in 1996 gepubliceerde Recreatie Onderzoek Kustwateren (ROK) komt naar voren dat de omvang van de (grote) watersport vooralsnog niet frustrerend heeft gewerkt op de hoofddoelstelling van de pkb. Uit de Natuurbalans 1998 blijkt echter dat het recreatief gebruik een ongestoorde natuurlijke ontwikkeling in principe tegenwerkt. Het zijn dan ook niet zozeer de aantallen vaartuigen, die zich veelal in de vaargeulen ophouden, maar eerder plaats, tijd en gedrag van vaartuigen en opvarenden die kunnen leiden tot verstoring. Op deze laatste aspecten dient met name te worden gestuurd. Om de bewustwording bij de recreatievaarder van de kwetsbaarheid van de Waddenzee te vergroten, zetten de waddenprovincies, de provincie Flevoland en het rijk samen met de waterrecreatiesector een communicatiestrategie op. De kwetsbaarheid van het waddengebied en de invloed van het gedrag van de recreant maken in ieder geval deel uit van die strategie⁵. In de pkb Waddenzee 1993 werden de waddenprovincies gevraagd om het capaciteitsbeleid, specifiek gericht op jachthavens, nader uit te werken, waarbij in de westelijke Waddenzee en in het Eemsgebied een beperkte capaciteitsvergroting voor de recreatievaart binnen bestaande havens, in het bijzonder passantenligplaatsen, mogelijk werd geacht. De provincies hebben dit beleid in hun in maart 1999 vastgestelde nota 'Naar een nieuw watersportbeleid voor de Waddenzee' vertaald in een toegestane uitbreiding met 400 ligplaatsen in de periode tot 2005 om het

⁵ Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 'De Koers verlegd', 2002, pg. 27.

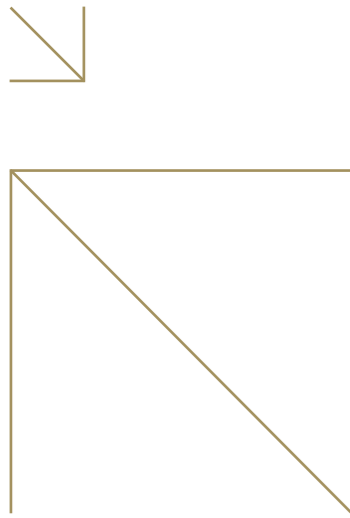
in 1998 door de provincies gesignaleerde tekort op te heffen. Begin 2006 is door provincies en rijk samen opnieuw een actuele inventarisatie gemaakt van het feitelijke aantal ligplaatsen en het aantal ligplaatsen waarover al politieke en bestuurlijke overeenstemming is bereikt en waarvoor de financiering rond is. Op basis van deze actuele inventarisatie werd het aantal ligplaatsen voor de recreatievaart in de bestaande havens van Texel (Oudeschild), Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog, Den Helder, Den Oever, Harlingen, Lauwersoog, Oostmahorn, Zoutkamp, Noordpolderzijl, Delfzijl en Termunterzijl op maximaal 4600 gesteld. Dit maximaal aantal ligplaatsen betreft de particuliere watersport en is exclusief de chartervaart. De chartervaart bestaat (overwegend) uit schepen die deel uitmaken van de bruine vloot (platbodems e.d.) met behulp waarvan georganiseerde groepsreizen plaatsvinden.

Zoals geconstateerd is sturing op het aantal vaartuigen niet voldoende en zijn het juist plaats, tijd en gedrag van vaartuigen en opvarenden die kunnen leiden tot verstoring. Daarom is het capaciteitsbeleid, door middel van het reguleren van het aantal ligplaatsen, in de pkb vooralsnog verlaten. Op initiatief van de waddenprovincies wordt een convenant opgesteld tussen rijk, waddenprovincies en -gemeenten gericht op een integraal beleid voor het beheersbaar maken en houden van recreatie en toerisme op de Waddenzee. Hierbij gaat het met name om het tegengaan van verstoring op de Waddenzee en het verbeteren van de veiligheid in de jachthavens. Bij de uitwerking van het convenant zal het advies van de Raad voor de Wadden⁶ worden betrokken. Indien dit convenant op 31 december 2007 nog niet in werking is getreden en het alsnog nodig blijkt een capaciteitsbeleid te hanteren, dan zal het kabinet de pkb op dit onderdeel partieel herzien.

Het grote aantal sluispassages bij Den Oever en Kornwerderzand is illustratief voor de relatie tussen de recreatievaart in de Waddenzee en in het IJsselmeergebied. In het IJsselmeergebied kunnen tot 2025 nog 12.000 ligplaatsen worden aangelegd⁷. Of een eventuele spreiding van deze ligplaatsen kan bijdragen aan het verminderen van de recreatiedruk in de Waddenzee, behoeft nader kwalitatief onderzoek. Het rijk nodigt de waddenprovincies en de provincie Flevoland uit om dit gezamenlijk op te pakken. Vanwege het uitstralend effect van

⁶ Concept convenant vaarrecreatie Waddenzee [advies 2006/3].

⁷ Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 'De Koers Verlegd', 2002.



het IJsselmeer als brongebied hebben de provincies Fryslân en Noord-Holland afgesproken om bij afwegingen met betrekking tot het capaciteitsbeleid voor het IJsselmeer ook de relatie met het waddenzebeleid te betrekken. Deze afspraak is in lijn met het streven naar het beheersbaar maken en houden van het recreatief medegebruik van de Waddenzee, en illustreert tevens het in deze pkb vastgelegde beginsel van de externe werking. Dit brengt met zich mee dat plannen voor de aanleg of uitbreiding van jachthavens rond het IJsselmeer met behulp van het afwegingskader van de pkb worden beoordeeld op de mogelijke effecten van de daaruit voortvloeiende vaardruk op de Waddenzee.

Convenant droogvalregeling

Het Ministerie van LNV, de waddenprovincies en de waddegemeenten zijn een proef gestart waarin het schippers wordt toegestaan hun schip op de Waddenzee droog te laten vallen buiten 200 meter van de betonning of bebakening. Voorwaarde is dat de schippers en opvarenden van droogvallende schepen zich houden aan de bestaande Erecode voor Wadliefebbers. De nieuwe afspraken zijn op 4 juni 2003 officieel vastgelegd in een afsprakennotitie tussen betrokken overheden en recreatieorganisaties. Deze afspraken worden tijdens een proefperiode van 4 jaar gevolgd en na afloop geëvalueerd.

Blijkens de strategische milieubeoordeling is het grootste effect (naast verhoging van de kans op aanvaringen en de mogelijke extra effecten van aanwezigheid en geluid) het droogvallen op platen. Vooral bij laagwater (het moment waarop veel vogels op platen foerageren) is de kans op mogelijke verstoringeffecten groot.

Waterskiën, jetskiën, vergelijkbare gemotoriseerde activiteiten

Alleen in het bestaande snelvaargebied bij Oudeschild zijn watersportactiviteiten, zoals waterskiën, jetskiën en vergelijkbare gemotoriseerde activiteiten toegestaan. Deze activiteiten zijn niet direct georiënteerd op de beleving van natuur en landschap van de Waddenzee en hebben relatief veel ruimte nodig. De effecten hiervan op het natuurlijk milieu, door rustverstoring, geluidhinder en golfvorming, en de effecten op de specifieke rust, natuur- en landschapsbeleving zijn zodanig dat het kabinet deze vormen van watersport slechts bij Oudeschild wil toestaan.

Andere vormen van watersport

Er zijn bestaande vormen van watersport die niet in de pkb staan genoemd. Ook kunnen zich nieuwe vormen van watersport aandienen. Beleid ten aanzien van deze vormen van watersport kunnen nader worden uitgewerkt in het Beheer- en Ontwikkelingsplan. Dit geldt bijvoorbeeld voor kitesurfen. Kitesurfen kan verstorend werken op de natuurwaarden. In het Beheer- en Ontwikkelingsplan zullen enkele locaties worden opgenomen waar onder voorwaarden kitesurfen is toegestaan, wanneer blijkt dat dit mogelijk is zonder de natuurwaarden aan te tasten.

p) visserij

Schelpdiervisserij

In lijn met de kabinetsreactie op het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid⁸ en op basis van de uitkomsten van het EVA II onderzoek heeft het kabinet het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020 opgesteld⁹.

Doelstellingen zijn:

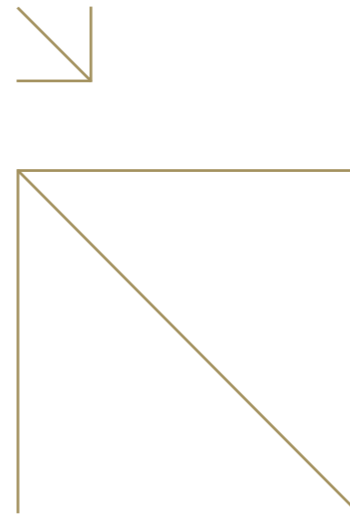
- een zo natuurlijk mogelijk ontwikkeling van karakteristieke bodembiotopen zoals het areaal meerjarige mosselbanken en zeegras;
- de schelpdiervisserij en schelpdierkweek hebben geen significante negatieve dan wel een positieve invloed op de populaties schelpdieretende vogels;
- aanwezigheid van voldoende grote aaneengesloten gebieden in de kustwateren zonder schelpdiervisserij.

Mosselvisserij

Het nieuwe beleid is er op gericht de mosselcultuur via haar productieproces een bijdrage te laten leveren aan het voedselaanbod voor schelpdieretende vogels. In die bijdrage kan worden voorzien door in het najaar de instabiele bestanden van het sublitoraal veilig te stellen, een groot deel van de vangsten uit de voorjaarsvisserij in het sublitoraal gedurende een winter op de kweekpercelen te houden en door te investeren in alternatieve bronnen van mosselzaad. Voorwaarde voor het welslagen van deze ontwikkeling is dat percelen met een goede productiecapaciteit beschikbaar zijn. Het uiteindelijke doel is een visserij die leidt tot een mosselbestand dat in

⁸ Tweede Kamer kamerstukken 2003-2004, 29684, nr. 1, brief MVRM, MEZ en MLNV, d.d. 28 juni 2004.

⁹ Tweede Kamerstukken 2004-2005, 29675, nr.5, brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, d.d.5 november 2004.



omvang minimaal gelijk of groter is dan de mosselvoorraad die in een natuurlijke situatie aanwezig had kunnen zijn.

In het EVA II onderzoek is een experiment gedaan met bevissing van litorale mossel(zaad)banken (dat wil zeggen mosselbanken op platen in de Waddenzee die met hoog water onder water staan en met laag water droog liggen) volgens het Jan Louw principe. Gebleken is dat bevissing volgens dit principe (uitdunning tot minimaal 40% van de bank resteert) potenties heeft voor de ontwikkeling van een mosselzaadvisserij op de platen zonder effect op het areaal mosselbanken en met meerwaarde voor de hoeveelheid schelpdieren op de percelen in het diepe. Voorlopig mag onder voorwaarden in het najaar deze experimentele mosselzaadvisserij op de droogvallende platen worden uitgeoefend. Indien na verloop van het meerjarige onderzoek blijkt dat deze bevissing leidt tot een toename van de biomassa schelpdieren in het diepe zonder de ontwikkeling van de mosselbanken op het droge nadelig te beïnvloeden, of dat andere natuurwaarden worden geschaad, dan zal nader worden bezien onder welke voorwaarden en waar deze vorm van visserij in de Waddenzee kan worden toegestaan. Naast de, genoemde experimentele uitdunning van bestaande mosselbanken, bestaat ook de mogelijkheid voor de bevissing van mosselzaadbanken op droogvallende platen onder specifieke voorwaarden¹⁰. Deze voorwaarden betreffen:

1. de aanwezigheid in de Waddenzee van minimaal 2000 ha. meerjarige mosselbanken op de droogvallende platen en
2. de aanwezigheid van mosselzaadbanken die een relatief grote kans hebben om het winterseizoen niet te doorstaan ('instabiele bestanden').

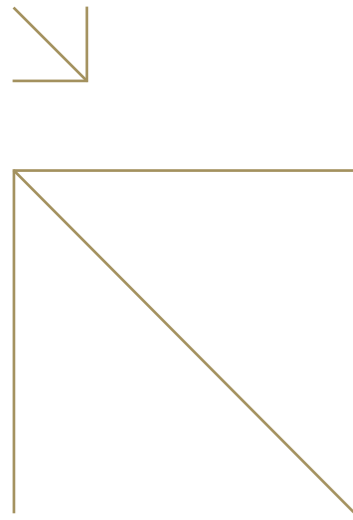
Overwegende het feit dat de uitkomst van deze experimenten niet op voorhand vaststaat zullen de Jan Louw experimenten in eerste instantie niet in het Nationaal park Schiermonnikoog plaatsvinden. Als blijkt dat Jan Louw experimenten geen negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van mosselbanken en andere natuurwaarden dan zal de restrictie ten aanzien van het Nationaal park Schiermonnikoog worden heroverwogen.

Door de mosselsector percelen in de Waddenzee met een hoge productiecapaciteit aan te bieden zal het mosselzaad dat wordt opgevisst, leiden tot een hogere productie van

¹⁰ Tweede Kamer kamerstukken 2004-2005, 29684, nr. 27, brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, d.d. 31 januari 2005.

consumptiemosselen en zal de sector het opgevisste mosselzaad in de Waddenzee bij voorkeur ook op de percelen in de Waddenzee uitzetten. Zie toelichtende kaart 20. Deze extra productie is zowel beschikbaar voor vogels als voor de vissers. Het overstappen naar nieuwe percelen brengt voor de betrokken kwekers grote onzekerheden met zich mee. Proefgebieden kunnen dan uitsluitend bieden. Het gaat hierbij om sublitorale gebieden (dat wil zeggen het deel van de getijdenwateren dat permanent onder water staat) waar de sector collectief mosselzaad kan verzaaien. De sector kan op deze wijze ervaring opdoen met de productiviteit en stabiliteit van locaties die in aanmerking kunnen komen als nieuw kweekgebied in het kader van optimalisatie. De bruto omvang van het beoogde areaal voor tijdelijke proeflocaties bedraagt maximaal 500 ha. Het verplaatsen van percelen dient inpasbaar te zijn binnen de bestaande wet- en regelgeving en is, afhankelijk van de omvang en de locatie, een MER-plichtige activiteit. Bij de verplaatsing van percelen dienen ook de belangen van andere gebruikers, waaronder de garnalenvissers, een rol te spelen. Dit beleid met betrekking tot proefgebieden mag op termijn niet leiden tot een uitbreiding van het oppervlak mosselkweekgebied. De vernoemde tijdelijke proeflocaties kunnen in gebruik worden gegeven gedurende een periode van maximaal 3 jaar. Indien doorslaggevende redenen dit noodzakelijk maken (bijvoorbeeld enkele jaren geen zaadval) is een eenmalige verlenging mogelijk. Na deze periode komen deze locaties te vervallen of dient een gelijk areaal aan bestaande onrendabele mosselpercelen in de Waddenzee te worden verlaten. Uit de smb is gebleken dat er geen grote verschillen zijn in milieueffecten tussen mosselkweek op verschillende locaties of mosselkweek op één grote aaneengesloten locatie van 500 hectare.

Alternatieve mosselzaadbronnen kunnen leiden tot een verdere reductie van de vrije mosselzaadvisserij met behoud van een economisch rendabele visserijtak. Welke mogelijkheden deze alternatieve bronnen bieden kan slechts blijken uit de praktijk. Voor de aangevraagde experimenten, die kunnen voorzien in nog niet onderzochte lacunes in kennis, wil het kabinet ruimte bieden. De experimenten moeten de potenties van de mosselzaadvanginstallaties (MZI's) duidelijk maken en de ecologische en landschappelijke effecten in beeld brengen. Op basis van de uitkomst van



het onderzoek zal het kabinet in 2008 besluiten of en onder welke voorwaarden in de Waddenzee, de overige Nederlandse kustwateren en/of de Noordzee ruimte gereserveerd kan worden voor commerciële toepassing van de MZI's. Tevens zal worden onderzocht of het dubbel gebruik van de verhuurde mosselpercelen voordelen biedt en onder welke voorwaarden dit kan geschieden. In deze optie wordt de huurder van een mosselperceel in de gelegenheid gesteld om in de waterkolom daarboven op netten en touwen mosselzaad in te vangen. De koppeling van dubbel gebruik is aantrekkelijk omdat dat ruimte scheelt en omdat de bedrijfsvoering in handen van één bedrijf zijn waardoor beheerconflicten uitblijven. Volgens de smb kunnen de effecten van de activiteiten van de mosselsector op de verschillende milieucompartimenten (in de huidige omvang) over het algemeen als neutraal beoordeeld worden. Voor wat betreft de bodem en de bodemfauna zijn er mogelijk wel effecten. De omvang van deze effecten zal de aankomende jaren in beeld worden gebracht. Met deze kennis zal opnieuw kunnen worden bekeken in hoeverre effecten die het gevolg zijn van activiteiten van de mosselsector acceptabel zijn binnen de Waddenzee.

Het commercieel rapen van schelpdieren heeft zich in de Nederlandse kustwateren in het verleden beperkt tot het handmatig rapen van mosselen van mosselbanken. Gezien de inzet van het beleid op het behoud en herstel van het areaal mosselbanken en omdat het handmatig rapen van mosselen leidt tot schade aan de mosselbank en extra verstoring van vogels worden voor deze vorm van visserij geen vergunningen meer verstrekt.

Kokkelvisserij

Aangezien bij continuering van de mechanische kokkelvisserij een verhoging van de voedselreservering en handhaving of vergroting van het areaal aan gesloten gebied op basis van het EVA II onderzoek en de Europese richtlijnen wordt voorzien is het kabinet van oordeel dat de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee onvoldoende mogelijkheden heeft om zich duurzaam te ontwikkelen. Met ingang van 1 januari 2005 zijn derhalve geen vergunningen meer verleend voor de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee.

Zonder de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee resteert een beperkte groep handkokkelvisserij. Derhalve is

een uitgebreide systematiek van voedselreservering overbodig en kan worden volstaan met het reserveren van 95% van de jaarlijks aanwezige kokkelbestanden voor de natuur. Dat betekent dat de handkokkelvisserij maximaal een klein vast deel (5%) van het kokkelbestand in de Waddenzee (gerekend in dichtheden groter dan 50 stuks per m²) mogen opvissen. De 20 uitgegeven vergunningen voor de handkokkelvisserij zijn overdraagbaar. Besloten is om dit aantal uit te breiden met maximaal 10 tijdelijke, niet overdraagbare vergunningen. Bij vergunningverlening wordt getoetst aan de Nb-wet 1998.

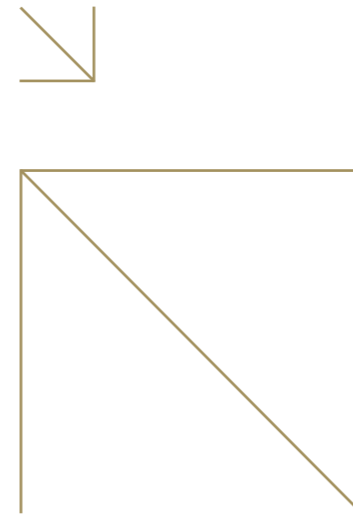
Andere vormen van schelpdiervisserij

Voor andere vormen van schelpdiervisserij, zoals de visserij op oesters, mesheften en strandschelpen zal de inpasbaarheid in de Waddenzee leidend zijn voor het toekomstig economisch perspectief.

Bij wijze van experiment wordt in het kader van de ontwikkeling van het kleinschalig historisch medegebruik van de visserij en de aanpak van de Japanse oester, op kleine schaal een experiment gestart met het op commerciële basis handmatig rapen van Japanse oesters. Nieuwe kweekvormen zullen, conform het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020, vooralsnog alleen onder experimentele omstandigheden (kleinschalig en begeleid door onderzoek) mogen plaatsvinden. Om recht te doen aan het zogenaamd kleinschalig medegebruik is en blijft het voor particulieren toegestaan om voor eigen gebruik handmatig schelpdieren, zoals bij voorbeeld mosselen, kokkels of oesters, te rapen tot een maximum van 10 kilo per persoon per dag.

Sluiting van gebieden voor vormen van visserij

In het sublitoraal kunnen er ten behoeve van meerjarig onderzoek gesloten gebieden worden ingesteld voor de bodemberoerende- en de garnalervisserij. In de komende beleidsperiode wordt onderzocht welke natuurwaarden zich mogelijk ontwikkelen in het deel van de getijdenwateren dat permanent onder water staat bij afwezigheid van schelpdiervisserij. In 2006 worden hiertoe sublitorale plekken in de Waddenzee aangewezen als gesloten gebied voor de schelpdiervisserij (PRODUS-onderzoek). In het ontwikkelingsperspectief wordt een uitbreiding van het areaal zeegrassvelden en mosselbanken beoogd. Hier ligt een directe relatie met de instandhoudingsdoelen en herstelopgaven die voor het Natura 2000 gebied Waddenzee



worden geformuleerd, waaronder habitatype 1110 'permanent overstroomde zandbanken'. Een eventuele herstelopgave voor habitatype 1110 zal na afronding van het lopende PRODUS-onderzoek worden vastgesteld.

Om de zeegrassvelden en mosselbanken optimaal te beschermen is de visserij op of in de nabijheid van deze bodemstructuren met een omliggende straal van tenminste 40 meter, behoudens de experimentele uitdunningsbevissing van mosselbanken, niet toegestaan. Indien echter meer dan 2000 ha meerjarige mosselbanken in de Waddenzee aanwezig is en er geen significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen zijn te verwachten dan is bevissing van instabiele mosselzaadbanken op de platen onder voorwaarden toegestaan. Deze voorwaarden worden nader uitgewerkt nadat de resultaten van de experimenten bekend zijn.

Aquacultuur

Kansen op het gebied van vernieuwing binnen de schelpdiervisserij liggen onder andere in de ontwikkeling van zeecultuurparken in de kustgebieden. Dit initiatief heeft betrekking op experimenten met nieuwe vormen van 'natuurlijke dijken', waarbij een geïntegreerde oogst van schelpdieren, gekweekte vissoorten en zilte landbouwproducten (bijvoorbeeld zeekraal) plaatsvindt en waar de recreant de natuur kan beleven en proeven.

Garnalervisserij

Het verbod om garnalen te vissen op de wadplaten, gelegen in de voor de kokkelvisserij en mosselvisserij permanent gesloten gebieden, kent als achtergrond het doel om meer natuurlijke mosselbanken en zeegrassvelden terug te krijgen in de Waddenzee. Het garnalenvisttuig gaat weliswaar niet door de bodem, maar het rolt wel over de bodem en heeft daarmee mogelijk toch effect op de ontwikkeling van mosselbanken en/of zeegrass.

Om verstoring van zeehonden en vogels te voorkomen zijn de op grond van artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998 gesloten gebieden tevens gesloten voor alle visvaartuigen. Op dit verbod kunnen vergunningen worden verleend voor activiteiten die geen schade veroorzaken aan de te beschermen flora en fauna. Voor de garnalervisserij wordt al enkele jaren een vergunning

voor het bevissen van de Waddenzee verleend waarbij inbegrepen het onder strikte voorwaarden bevissen van de gesloten gebieden. Dit laatste werd besloten omdat het een activiteit betreft met een maatschappelijk belang, waarvan tot op heden de schadelijkheid niet is aangetoond. De vergunningen hebben een looptijd van een jaar. Nadat een nieuwe vergunningaanvraag is ingediend vindt opnieuw een afweging plaats op basis van de dan geldende inzichten en best beschikbare kennis.

De smb constateert dat de effecten van de huidige garnalervisserij voor het overgrote deel beperkt te noemen zijn. Ten aanzien van de onderwaterfauna en mogelijke effecten op de bodem kan schade door garnalervisserij niet worden uitgesloten. Om deze mogelijke effecten in beeld te krijgen wordt monitoringonderzoek verricht met het referentiegebied als vergelijking. Op basis van de uitkomsten van voornoemd onderzoek wordt bezien of en in welke mate maatregelen ter verduurzaming van de garnalervisserij noodzakelijk zijn.

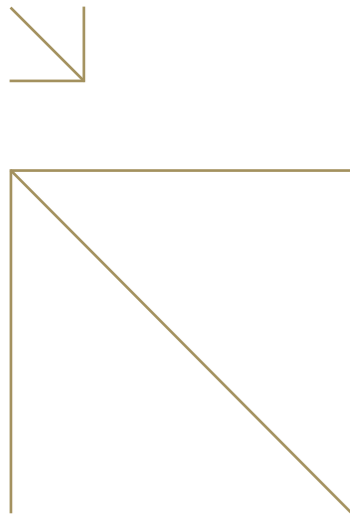
Daarnaast zijn er ook initiatieven vanuit de sector om de garnalervisserij in aanmerking te laten komen voor een duurzaamheidscertificaat. Wellicht is ook hiervoor aanvullend onderzoek nodig om lacunes in kennis op te vullen.

Visserij met vaste vistuigen

Op basis van de evaluatie van het vissen met vaste vistuigen (2000) is het kabinet van mening dat:

- ter bevordering van een duurzame visserij met vaste vistuigen de visserijmogelijkheden voor de "traditionele" beroepsmatige vissers verbeterd dienen te worden,
- de nadelige effecten van het staand want, in de vorm van ongewenste bijvangst van vooral vogels, geminimaliseerd dienen te worden;
- het beleid zich moet richten op het via de vergunningvoorwaarden reguleren van de aard en omvang van de vaste vistuigvisserij;
- de vaste vistuigvisserij gereguleerd kan worden in de vorm van in te stellen visvakken;
- de mogelijkheden verkend dienen te worden voor een verbreding in de richting van de sector recreatie en toerisme.

Dit heeft zich vertaald in het Beleidsbesluit Vaste Vistuigen "Vast en Zeker" van december 2002. Het bovengenoemde zal worden uitgewerkt in het Beheerplan Waddenzee.



Sleepnetvisserij

Er heeft een evaluatie plaats gevonden van de visserij met overige sleepnetten. Onder overige sleepnetten worden alle sleepnetten, al dan niet voorzien van wekkerkettingen, verstaan anders dan garnalennetten. Op basis van deze evaluatie zal in de komende jaren beleid voor deze visserijvorm worden geformuleerd. Hierop vooruitlopend is de visserij met overige sleepnetten op de bij laag water droogvallende platen (het litoraal) in de gehele Waddenzee verboden en worden geen nieuwe vergunningen afgegeven. Bestaande sleepnetvisserij in het sublitoraal blijft toegestaan, zolang er geen aanwijzingen bestaan voor nadelige significante ecologische effecten op het sublitorale systeem. Het aantal vergunningen wordt echter niet meer uitgebreid. Voor degenen die reeds langer dan één jaar een vergunning gereserveerd hebben, zonder dat zij over een voor de sleepnetvisserij geschikt vaartuig bezitten, vervalt de reservering en het recht op een vergunning. De betreffende schepen dienen alle voorzien te zijn van een black box of een ander systeem ter registratie van visserijactiviteiten teneinde controle en handhaving mogelijk te maken.

q) militaire activiteiten

Sinds de pkb Waddenzee 1993 is een aanzienlijke vermindering van het aantal en de omvang van militaire activiteiten in het waddengebied bereikt. Hieronder wordt de vermindering van militaire activiteiten sinds 1993 op een rij gezet, gevolgd door een beschrijving van de overblijvende bestaande militaire activiteiten in het waddengebied en het beleid voor de planperiode.

Vermindering van de militaire activiteiten sinds 1993

Vanaf 1993 is een aantal militaire activiteiten in het waddengebied beëindigd conform de doelstelling uit de pkb Waddenzee 1993, gericht op vermindering van de militaire activiteiten in de Waddenzee. Daarmee is naar de mening van het kabinet een forse inspanning gepleegd om de milieubelasting terug te dringen. Het gaat daarbij om de volgende activiteiten:

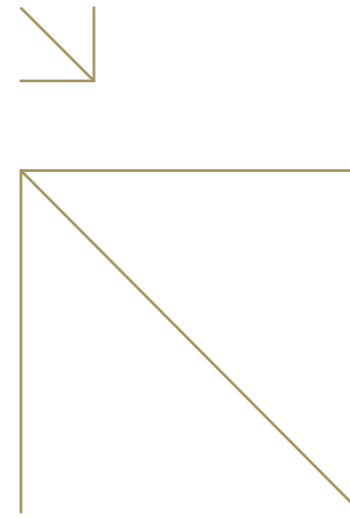
- Schietrange Noordvaarder op Terschelling
De schietrange van de Koninklijke Luchtmacht op de Noordvaarder op Terschelling is in 1995 gesloten en het terrein is aan Staatsbosbeheer overgedragen.

- Schietrange Vliehors op Vlieland
Het totaal aantal vluchten op de Vliehors is in de planperiode fors verminderd.
- Schietbaan Kollumerwaard
Van de voorgenomen aanleg van de schietbaan in de Kollumerwaard is afgezien en de grond is overgedragen aan Staatsbosbeheer.
- Cavalerieschietkamp Vlieland
Het cavalerieschietkamp Vlieland is medio 2004 buiten gebruik gesteld. Schietoefeningen vinden voortaan plaats in het buitenland. In bijzondere omstandigheden kan het schietkamp worden gereactiveerd.
- Laagvliegroute voor gevechtsvliegtuigen
Het gedeelte van de laagvliegroute voor gevechtsvliegtuigen die ten westen van Terschelling over de Waddenzee liep, is met ingang van oktober 2002 opgeheven.
- Minimum vlieghoogte militaire vliegtuigen
De minimum vlieghoogte voor militaire vliegtuigen boven de Waddenzee is in 2001 verhoogd van 300 meter naar 450 meter. Vluchten met militaire helikopters en de verschillende naderingswijzen van de schietrange op de Vliehors vormen hierop een uitzondering.
- Aanvliegen schietrange Vliehors
Het aanvliegen van de schietrange op de Vliehors geschiedt zo veel als mogelijk vanaf de Noordzee in plaats van over de Waddenzee.
- Luchtdoelartillerie-schietkamp Den Helder
De Koninklijke Landmacht maakt vanaf 1 januari 2005 geen gebruik meer van het luchtdoelartillerieschietkamp bij Den Helder, waar de schietterreinen Falga (gemeente Den Helder) en Botgat (gemeente Zijpe) onderdeel van uitmaken. Het terrein Falga is medio 2003 gesloten en Botgat per 1 januari 2005.

Bestaande militaire activiteiten in het waddengebied

Zoals uit het bovenstaande blijkt is sinds de pkb Waddenzee 1993 een aanzienlijke vermindering van het aantal militaire activiteiten bereikt. Ook is de omvang van deze activiteiten afgenomen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat militaire activiteiten een zekere mate van milieubelasting met zich meebrengen. Verplaatsing van deze activiteiten is dan een voor de hand liggende gedachte. Soms is een verplaatsing fysiek al onmogelijk. Soms is een verplaatsing fysiek wel mogelijk,



maar zijn de bezwaren op de andere locatie nóg groter of is een verplaatsing om andere redenen, zoals draagvlak, operationeel en financieel, niet haalbaar. Niet uitgesloten is dat dit in de toekomst anders komt te liggen. Nu deze activiteiten, mede gezien de in de Defensienota vastgelegde taken en de daarvoor noodzakelijke geoefendheid, noodzakelijk worden geacht, moeten zij op efficiënte wijze kunnen worden uitgevoerd.

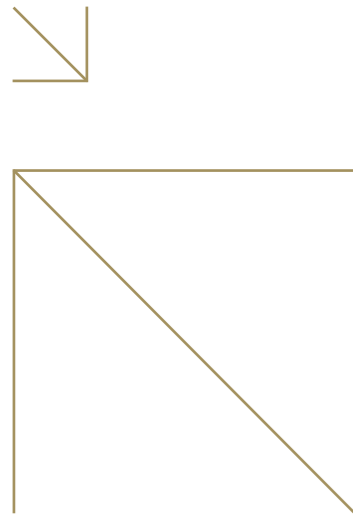
In de Defensie Milieubeleidsnota 2004 wordt een aantal milieumaatregelen aangekondigd. Deze zullen een positief effect hebben op vermindering van de milieubelasting van de militaire activiteiten in het waddengebied. Wanneer het kabinet de activiteiten in het waddengebied om welke reden dan ook niet meer noodzakelijk oordeelt, zullen zij uiteraard worden beëindigd.

De huidige militaire activiteiten in het waddengebied zijn (zie toelichtende kaart 21):

- Amfibisch oefenterrein Texel
Op Texel is een amfibisch oefenkamp voor de mariniers aanwezig. Er wordt geoefend met landingsvaartuigen, rubberboten en helikopters van de Koninklijke Marine in het oefengebied De Hors en bij de Mokbaai. Deze oefeningen vinden dagelijks op werkdagen plaats. Bij het opstellen en uitvoeren van oefenprogramma's wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de broed- en ruiperioden van vogels.
- Marinehaven Den Helder
Den Helder is vanouds de hoofdbasis van de Koninklijke Marine. Vrijwel alle schepen zijn hier gestationeerd. De haven grenst aan de Waddenzee. Het werkterrein van de vloot ligt op de Noordzee en verder, niet op de Waddenzee. De Noordzee wordt bereikt via het Marsdiep dat het meest westelijke deel van het pkb-gebied is.
- Marinevliegbasis De Kooy
Op het Vliegbasis De Kooy bij Den Helder is de groep helikopters van de marineluchtdienst gevestigd. Bij helikoptervluchten vanaf het marinevliegbasis naar de Noordzee worden Texel en de Waddenzee zo veel als mogelijk gemedan. Het kabinet ziet af van het verplaatsen van marinevliegbasis Valkenburg bij Leiden naar het marinevliegbasis De Kooy. Marinevliegbasis Valkenburg wordt gesloten. Marinevliegbasis de Kooy kent een grote

mate van civiel medegebruik. Mede om die reden is, na overleg met de andere gebruikers van de vliegbasis De Kooy en de betrokken regionale en plaatselijke overheden, besloten marinevliegbasis De Kooy als vliegbasis open te houden. In de toekomst zal naar verwachting het aantal civiele vliegbewegingen toenemen en het aantal militaire vliegbewegingen afnemen.

- Breezanddijk
Vanaf Breezanddijk, halverwege de Afsluitdijk, worden gedurende maximaal 85 dagen per jaar schietproeven gehouden over het IJsselmeer. Er vinden keuring, controle en vergelijkende proeven van wapens en munitie plaats. Van tijd tot tijd kan er op de Waddenzee enige geluidsoverlast plaatsvinden.
- Schietrange de Vliehors
Op Vlieland wordt door NATO-gevechtsvliegtuigen geoefend in het afwerpen van (oefen)bommen, het schieten op gronddoelen en het afschieten van raketten. In het weekend wordt er niet geoefend. Van 1 maart tot 15 september mogen geen explosieve bommen worden afgeworpen. Indien er in de overige periode wel met explosieven wordt geoefend dan vindt er tijdige publicatie in de media plaats. Schroottresten van de doelen worden regelmatig afgevoerd. Het aanvliegen van de schietrange op de Vliehors geschiedt zo veel als mogelijk vanaf de Noordzee in plaats van over de Waddenzee.
- Helikopterroutes SAR
Tussen de vliegbasis Leeuwarden en het opstappunt Oost-Vlieland vinden via min of meer vaste routes op werkdagen vluchten plaats door de Search- and Rescue-helikopters van de Koninklijke Luchtmacht voor eventuele bijstand bij schietoefeningen op de ranges en oefeningen op de Noordzee. Tijdens deze oefeningen staat een SAR-helikopter stand-by op het heli-opstappunt op Oost-Vlieland. Daarnaast worden de helikopters ook zeer regelmatig ingezet bij ziekenvervoer van de eilanden naar de vaste wal. Daarbij wordt een rechte lijn gevlogen van het punt waar de patiënt wordt opgepikt naar het desbetreffende ziekenhuis. Daarbij wordt in principe gevlogen op een hoogte naar gelang de missie en medische indicatie dat toestaat. Bij goed zicht is de vlieghoogte van de heli's 150 tot 200 meter, bij slecht weer moet om veiligheidsredenen lager worden gevlogen. Deze vlieghoogte wordt bepaald doordat er visueel gevlogen moet worden en de vaak laaghangende bewolking moet worden



vermeden. Alleen met behulp van instrumenten kan en mag er hoger worden gevlogen. Deze helikopters beschikken niet over deze instrumenten. De minimum vlieghoogte is 50 meter.

- Schietbaan Marnewaard

In het noordelijk gedeelte van de Marnewaard is een schietbaan gelegen waar met het YPR-boordkanon 25 mm en de COAX-mitrailleur 7.62 mm gedurende maximaal 42 dagen per jaar worden geschoten. De bij deze schietbaan behorende onveilige zone bevindt zich grotendeels over de Waddenzee. Tijdens de zogenaamde kleine vakanties (pasen, herfst e.d.) wordt niet geschoten. Ter voorkoming van geluidhinder wordt in principe op midweekse dagen geschoten, waarbij naar concentratie op de dag wordt gestreefd.

- Compagniesoefenterrein Marnewaard

Ten zuiden van de 25 mm schietbaan ligt het compagniesoefenterrein (COT) Marnewaard. Het oefenterrein heeft een omvang van ongeveer 1400 ha. Het COT heeft een landelijke functie en wordt gebruikt voor oefeningen met gemechaniseerde eenheden (tanks en YPR's).

- Het schietemplacement Zeefront

Op Fort Erfprins in Den Helder is de schietopleiding van de Koninklijke Marine gevestigd. Vanaf de zeewering bij Den Helder wordt geschoten in de richting van de zandplaat Noorderhaaks/Razende Bol. Deze valt binnen de veiligheidsgrenzen van de schietgebieden Erfprins. Het schietgebied is enkele jaren geleden maximaal ingeperkt om het vliegverkeer boven Texel, vanaf de Noordzee naar Den Helder, zo zuidelijk mogelijk plaats te laten vinden.

Naast bovengenoemde militaire activiteiten staat op Schiermonnikoog en op Terschelling een kustwachtmast.

r) Pierenwinning

Het beleid ten aanzien van de mechanische pierenwinning is, vanwege de schadelijke effecten van deze activiteit op de bodem en flora en fauna ter plaatse, gericht op het uiteindelijk verdwijnen van deze activiteit uit de Waddenzee. Momenteel zijn er vier bedrijven die mechanische pierenwinning, in daartoe aangewezen vakken in de Waddenzee, uitoefenen. Zie toelichtende kaart 22.

Voor de activiteit wordt vergunning verleend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en, op privaatrechtelijke gronden, toestemming door de Dienst der Domeinen van het ministerie van Financiën. De vergunningen en toestemmingen zijn niet

overdraagbaar, zodat sprake is van een uitsterfbeleid. Dit beleid is vastgelegd in de Aanwijzing Staatsnatuurmonument II (1993) en in deze pkb. Er zijn op dit moment 4 vergunninghouders voor mechanische pierenwinning in de Waddenzee. Het uitsterfbeleid is opgenomen in de vergunningen.

Een afname van de mechanische pierenwinning zal, gelet op de vraag naar wadpieren door sportvissers, vrijwel zeker leiden tot een grote toename van commerciële handmatige pierenwinning. Dit is een ongewenste ontwikkeling. Handmatige pierenwinning werkt extra versturend ten aanzien van foeragerende vogels, omdat deze activiteit, in tegenstelling tot de mechanische pierenwinning, bij laag water wordt uitgevoerd. Zodra dit probleem actueel wordt binnen het richtlijngebied Waddenzee zal daarom het handmatig winnen van wadpieren, anders dan voor direct eigen gebruik, zonder vergunning slechts zijn toegestaan in nader aan te wijzen spitvakken op minder kwetsbare plaatsen.

Wellicht blijkt het in de toekomst mogelijk door technische verbeteringen de schade aan de natuur van machinale winning te verminderen. In dat geval kan het uitsterfbeleid voor mechanische pierenwinning te zijner tijd heroverwogen worden. Vanwege de potentiële schadelijkheid van zowel de mechanische pierenwinning als van het alternatief in de vorm van commerciële handmatige pierenwinning, kunnen initiatieven gericht op de kweek van wadpieren of het gebruik van kunststam worden gestimuleerd. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kent een innovatieregeling waarop een beroep kan worden gedaan. Naar het oordeel van het kabinet zal de sportvisserij zich op termijn op die alternatieven moeten gaan richten.



4. Afwegingskader

4.1 Te beschermen en te behouden waarden en kenmerken

Het pkb-gebied de Waddenzee is aangewezen als Speciale BeschermingsZone onder de EU-Vogelrichtlijn. Dit betekent dat het gebied zich kwalificeert op grond van een aantal vogelsoorten die van internationaal belang zijn. In bijlage 2 van de pkb zijn de voor de Waddenzee relevante soorten vermeld.

Het pkb-gebied de Waddenzee, met uitzondering van een deel van de Vliehors en delen van het met Duitsland betwiste gebied, is tevens aangemeld als gebied van communautair belang onder de EU-Habitatrichtlijn. De aanmelding heeft plaatsgevonden op grond van aanwezige waarden en kenmerken. Samengevat zijn dit:

- Kusthabitats en halofytenvegetaties; het betreft een aantal habitattypen vallend onder de mariene wateren en getijdengebieden en kweldertypen vallend onder de Atlantische en continentale kwelders en schorren.
- Kust- en landduinen. Het betreft een drietal habitattypen behorende tot de kustduinen.

Behalve vogels en zoogdieren op grond waarvan het gebied zich kwalificeert voor genoemde richtlijnen worden er in de aanmelding ook nog een aantal planten, amfibieën en insecten genoemd, die op de kwelders of in de duinen leven. Een lijst van deze habitattypen en -soorten is eveneens opgenomen in bijlage 2 van de pkb.

De Waddenzee krijgt, onder elders in de pkb genoemde voorwaarden (zie paragraaf 1.4), binnen de Kaderrichtlijn Water (KRW) de voorlopige status van 'natuurlijk waterlichaam'. Dit is in lijn met de bijzondere natuurwaarden van het gebied. Uitgezonderd zijn de kwelders, zomerpolders en havens, inclusief een gebied van 500 meter rond de havenmond.

4.2 Afwegingskader

In hoofdstuk 3 van deze pkb zijn beleidskeuzen opgenomen. Deze beleidskeuzen stellen grenzen aan menselijke ingrepen en activiteiten in de Waddenzee en zijn gebaseerd op de hoofddoelstelling van het waddenzeebeleid: een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.

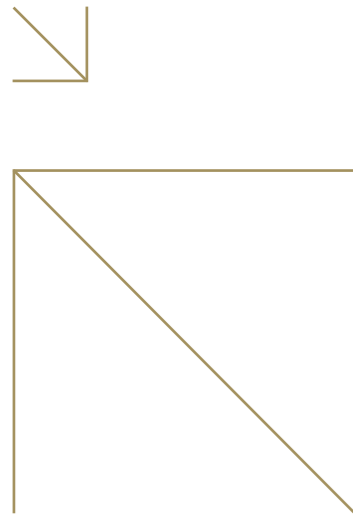
De beleidskeuzen bepalen of concrete initiatieven al dan niet toelaatbaar zijn. In een aantal gevallen worden initiatieven verboden, zoals bijvoorbeeld het verbod op het aanleggen van nieuwe vliegvelden of het inpolderen van delen van de Waddenzee. Voor een aantal vormen van menselijk gebruik wordt onder voorwaarden ruimte gegeven, zoals gaswinning. Bij de uiteindelijke beoordeling over de toelaatbaarheid van deze vormen van menselijk gebruik, zal het bevoegd gezag niet alleen rekening moeten houden met die beleidskeuzen (hoofdstuk 3), maar ook met de geldende afwegingskaders (hoofdstuk 4). Deze afwegingskaders moeten worden doorlopen om te bepalen of een activiteit negatieve effecten kan hebben voor de beschermde natuur-, landschappelijke of archeologische waarden van het gebied, of een vergunningplicht aanwezig is en of vergunning kan worden verleend voor de activiteit.

Deze pkb Derde Nota Waddenzee bevat een aantal afwegingskaders, waarmee wordt beoordeeld in hoeverre bestaande en nieuwe activiteiten in de Waddenzee kunnen worden toegestaan. Twee van deze afwegingskaders zijn ook van toepassing op activiteiten buiten de Waddenzee, namelijk indien deze de in deze pkb beschreven landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van de Waddenzee kunnen aantasten. Hoofdstuk 5 gaat in op deze zogenaamde externe werking van het Waddenzeebeleid.

Voor de afweging van activiteiten in de Waddenzee zijn de volgende kaders het meest van belang:

- het afwegingskader zoals neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, waarin is opgenomen het afwegingskader op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn;
- het afwegingskader zoals neergelegd in de Flora- en Faunawet;
- het afwegingskader voor landschappelijke kwaliteit, zoals weergegeven in deze pkb;
- het afwegingskader zoals neergelegd in de Monumentenwet;
- het toetsingskader zoals neergelegd in de Kaderrichtlijn Water.

Dit afwegingskader laat onverlet dat ook aan eventueel andere wettelijke eisen moet worden voldaan, zoals bijvoorbeeld de Wet milieubeheer, de Ontgrondingswet of de Wet bodembescherming.



Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998 vormt het wettelijk kader waaraan activiteiten met mogelijke gevolgen voor de te beschermen en te behouden natuurlijke waarden en kenmerken getoetst dienen te worden, teneinde te bepalen of vergunningplicht geldt voor een activiteit en indien dit het geval is, of een vergunning op grond van deze wet kan worden verleend.

Door recente aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998 is het afwegingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn inmiddels in deze wet opgenomen. Het afwegingskader gaat in op de vergunningverlening voor projecten die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een beschermd gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Het afwegingskader van artikel 6 Habitatrichtlijn lid 2, 3 en 4, is opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998, artikel 19d en verder. Niet alleen de waarden en kenmerken op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn worden beschermd. Onder de Nb-wet 1998 is ook de bescherming van de natuurwetenschappelijke betekenis voor wat betreft de geomorfologie en hydrografie, het water, de onderwaterbodems, de wadplaten, kwelders en zandplaten alsmede het natuurschoon van de Waddenzee, waaronder weidsheid, het open karakter en de rust, gewaarborgd door de overeenkomstige toepassing van artikel 15a, derde lid 3, van de Nb-wet 1998 ingevolge artikel V, tweede lid, van de wet tot wijziging van de Nb-wet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195). Dit artikel bepaalt dat de instandhoudingsdoelstelling van het aangewezen richtlijngebied mede betrekking heeft op de doelstellingen ten aanzien van behoud, herstel en ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis. Vanaf de inwerkingtreding van de gewijzigde Nb-wet 1998 op 1 oktober 2005 hebben de instandhoudingsdoelstellingen van het Vogelrichtlijngebied Waddenzee mede betrekking op de natuurwaarden en natuurschoon zoals opgenomen in het vervallen aanwijzingsbesluit van de Waddenzee als staatsnatuurmonument ("Waddenzee I en II"). Dit geldt ook voor de overige vervallen aanwijzingsbesluiten als beschermd en staatsnatuurmonument in de Waddenzee, eveneens op grond van artikel V, tweede lid, van de wet tot wijziging

van de Nb-wet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195).

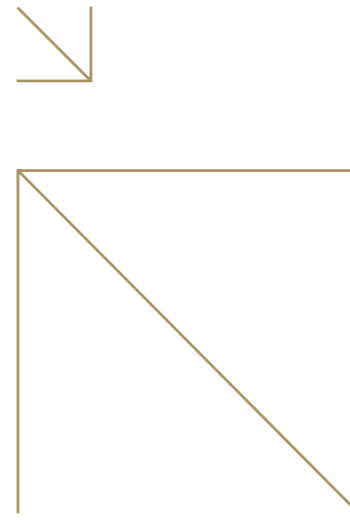
De Natuurbeschermingswet 1998 is het instrument bij uitstek gericht op gebiedsbescherming. Het uitgangspunt is namelijk dat de wet alleen geldt voor de natuurwaarden in de daarvoor aangewezen gebieden. De wet beschermt bijvoorbeeld een individuele soort niet in heel Nederland, maar alleen in de daarvoor aangewezen gebieden. Dit in tegenstelling tot de Flora en Faunawet waarin een soort in beginsel in geheel Nederland wordt beschermd.

Flora- en Faunawet

Voor de bescherming van de soorten is bovendien het afwegingskader van de Flora- en Faunawet van toepassing. In deze wet is het soortenbeschermingsdeel van de Vogel- en Habitatrichtlijn geïmplementeerd. Op grond van artikel 4 lid 1 van de Flora- en Faunawet zijn als beschermde soort aangewezen:

- alle van nature in Nederland voorkomende soorten zoogdieren (m.u.v. zwarte rat, bruine rat en huismuis),
- alle van nature op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie voorkomende vogelsoorten,
- alle van nature in Nederland voorkomende amfibieën- en reptielensoorten,
- alle van nature in Nederland voorkomende vissoorten (m.u.v. soorten in Visserijwet 1963),
- een aantal overige inheemse diersoorten aangewezen als beschermde soort,
- verder zijn op grond van artikel 3 en artikel 4 lid 2 en lid 3 een aantal inheemse platensoorten en overige inheemse diersoorten die van nature in Nederland voorkomen bij AmvB of ministeriële regeling als beschermde inheemse plantensoort respectievelijk beschermde inheemse diersoort aangewezen.

De wet beschermt via de in de artikelen 8 tot en met 18 opgenomen verbodsbepalingen onder meer de aangewezen beschermde planten- en diersoorten, de groeiplaats van beschermde planten, de nesten en andere voortplantingsplaatsen en vaste rust- en verblijfplaatsen van beschermde dieren. Voor plannen of projecten is, voor zover deze beschermde planten- of diersoorten raken, in het bijzonder artikel 75 van de Flora- en Faunawet van



Natuurbeschermingswet 1998

Artikel 19d

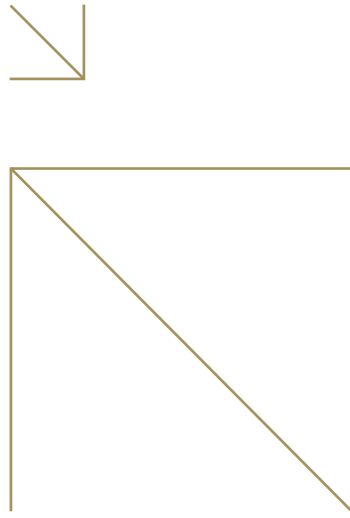
1. Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van, projecten of andere handelingen als bedoeld in het derde lid, van Onze Minister, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval, projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.
2. Het verbod bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen overeenkomstig een beheersplan als bedoeld in de artikelen 19a of 19b.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden worden aangewezen waarvoor een vergunning als bedoeld in het eerste lid wordt verleend door Onze Minister.
4. De voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 19e

- Gedeputeerde staten houden bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening
- a. met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling kan hebben voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of het gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, en
 - b. met een op grond van artikel 19a of artikel 19b vastgesteld beheersplan.

Artikel 19f

1. Voor nieuwe projecten of andere handelingen waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een op grond van artikel 10a, eerste lid, of het gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt de initiatiefnemer alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.
2. De passende beoordeling terzake van een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, kan onderdeel uitmaken van een voor dat project of die handeling voorgeschreven milieueffectrapportage.
3. De verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een besluit als bedoeld het eerste lid, geldt niet in gevallen waarin degene die een project of een handeling waarop dat besluit betrekking heeft, onderneemt, daarmee een project of handeling ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, herhaalt of voortzet, voorzover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat project of die handeling.



Artikel 19g

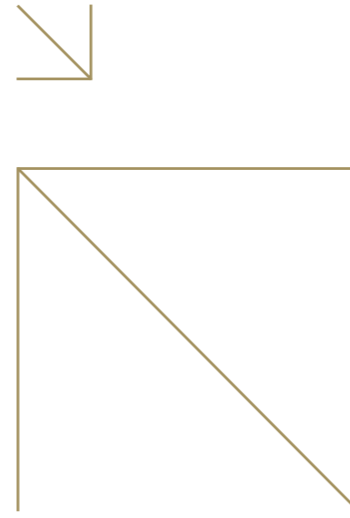
1. Een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, kan slechts worden verleend indien gedeputeerde staten uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of handeling gedeputeerde staten ten aanzien van aangewezen gebieden, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, en gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, waar geen prioritair type natuurlijke habitat of prioritair type voorkomt, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren of verrichten van het desbetreffende project of de desbetreffende handeling, slechts verlenen om dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.
3. Ten aanzien van aangewezen gebieden, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, en gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, waar een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritair type voorkomt, kunnen gedeputeerde staten bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of andere handeling, in afwijking van het eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren of verrichten van het desbetreffende project of de desbetreffende handeling, slechts verlenen:
 - a. op argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten of
 - b. na advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen om andere dwingende redenen van groot openbaar belang.
4. Een advies als bedoeld in het derde lid, onderdeel b, wordt door Onze Minister gevraagd.

Artikel 19h

1. Indien een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, om dwingende redenen van groot openbaar belang wordt verleend voor het realiseren of verrichten van projecten of handelingen, waarvan niet met zekerheid vaststaat dat die projecten of handelingen de natuurlijke kenmerken van het op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, niet aantasten, verbinden gedeputeerde staten aan die vergunning in ieder geval het voorschrift inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen.
2. De initiatiefnemer wordt door gedeputeerde staten tijdig tevoren in de gelegenheid gesteld om voorstellen voor compenserende maatregelen te doen.
3. In de voorstellen voor compenserende maatregelen, bedoeld in het tweede lid, wordt in ieder geval opgenomen op welke wijze en in welk tijdsbestek de compenserende maatregelen zullen worden getroffen.
4. Voor zover compenserende maatregelen worden voorgeschreven met het oog op de doelstellingen als bedoeld in artikel 10a, tweede lid, onderdeel a of onderdeel b, dient het met deze maatregelen beoogde resultaat als bedoeld in het tweede lid, te zijn bereikt op het tijdstip waarop significante gevolgen als bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen.
5. Bij ministeriële regeling kan Onze Minister in overeenstemming met Onze andere Ministers, wie het mede aangaat nadere eisen stellen ten aanzien van compenserende maatregelen.

Artikel 19i

In de gevallen waarin Onze Minister bevoegd is te besluiten op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, zijn de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.



belang. Onder omstandigheden kan van de algemene verbodsbepalingen van de wet vrijstelling of ontheffing worden verleend, indien de gunstige staat van instandhouding van de betreffende soorten niet in het geding is. In de Flora- en Faunawet is een zorgplicht opgenomen (artikel 2, lid 1). De zorgplicht geldt altijd en voor alle planten en dieren, of ze beschermd zijn of niet, en in het geval dat ze beschermd zijn ook als er ontheffing of vrijstelling is verleend. De Flora- en Faunawet maakt het tevens mogelijk een landschapselement of object aan te wijzen als beschermde leefomgeving. De provincie is hiervoor bevoegd gezag. Deze mogelijkheid is in de wet opgenomen om locaties die van groot belang zijn voor het voortbestaan van een planten- of diersoort te beschermen.

Ruimtelijk afwegingskader landschap

Een belangrijk punt voor de bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee vormen de landschappelijke kwaliteiten. Deze pkb schrijft voor om de aanvaardbaarheid van plannen en projecten, die mogelijk een aantasting kunnen vormen de landschappelijke waarden van het gebied, op een zelfde wijze te toetsen als andere mogelijke aantastingen, voorgeschreven op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit betekent dat door het bevoegd gezag moet worden beoordeeld of door een voorgenomen plan, project of handeling landschappelijke waarden worden aangetast. Wanneer sprake zal zijn van aantasting (significante gevolgen) wordt slechts toestemming verleend bij het ontbreken van alternatieve oplossingen en op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang. De wettelijke afweging die wordt gemaakt voor bescherming van de natuurlijke waarden van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt hiermee aangevuld met een zelfde, maar dan planologische afweging voor landschappelijke waarden. Deze afweging moet dan ook worden opgenomen in streek- en bestemmingplannen. Deze pkb Derde Nota Waddenzee heeft aldus een bredere werking dan de Natuurbeschermingswet 1998.

Monumentenwet

Voor de bescherming van de in de bodem aanwezige archeologische waarden geldt een eigen afwegingsregime, de Monumentenwet. De huidige Monumentenwet 1988 kent daartoe reeds een juridisch instrument, namelijk het verbod om zonder vergunning van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een beschermd monument aan te tasten,

alsmede het verbod om zonder vergunning opgravingen te verrichten.

Met de wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met het Verdrag van Malta wordt het huidige wettelijke regime aangevuld. Voor bodemingrepen die op grond van de Wet Milieubeheer MER-plichtig zijn, waarvoor een ontgrondingenvergunning vereist is of waarvoor een aanleg- of bouwvergunning noodzakelijk is, zal de nieuwe wet bepalen dat de initiatiefnemer verplicht is archeologisch vooronderzoek te laten verrichten. Dit om het bevoegde gezag (rijk, provincie of gemeenten) in staat te stellen een besluit te nemen hoe om te gaan met de aangetroffen archeologische waarden in de bodem. Dit kan zijn een besluit tot opgraving, het treffen van inpassingmaatregelen of, indien blijkt dat er geen archeologische waarden van belang in het geding zijn, het achterwege laten van verdere eisen.

Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water heeft als doel om de kwaliteit van de Europese wateren in een goede toestand te brengen en te houden en is erop gericht om in 2015 een goede ecologische en een goede chemische toestand in de Waddenzee te bereiken. Waterbeheer dat wordt gecoördineerd op het niveau van stroomgebieden is daarbij het uitgangspunt. Hiertoe worden stroomgebiedbeheersplannen opgesteld. Aangezien de Eems en de Rijn uitmonden in de Waddenzee, zijn de stroomgebiedbeheersplannen van de Eems en de Rijn van belang voor de Waddenzee. Het begrip 'goede toestand' zal nog nader worden ingevuld naar concrete doelen.

5. Doorwerking en evaluatie van het waddenzeebeleid

5.1 Doorwerking van beleid

De pkb Derde Nota Waddenzee werkt door op rijksniveau en wordt in een aantal gevallen nader uitgewerkt in structuurschema's en andere sectornota's en sectorale wet- en regelgeving. Als randvoorwaarde geldt daarbij dat het in andere rijksnota's te formuleren beleid moet passen binnen het in deze pkb Derde Nota Waddenzee vastgelegde beleid. De doorwerking van het in deze pkb vastgelegde beleid naar de andere overheden vindt in principe plaats langs de reguliere kanalen van provincies en gemeenten. Bij de waddenprovincies gaat het om het interprovinciaal streekplan (het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee) en bij de gemeenten om de doorwerking in bestemmingsplannen en structuurplannen. Beleidsuitspraken die zijn aangemerkt als concrete beleidsbeslissing moeten daarbij nadrukkelijk in acht worden genomen.

Doorwerking van het in deze pkb opgenomen beleid in streekplannen en in het overige ruimtelijk beleid van provincies en (samenwerkende) gemeenten dient op een zodanige wijze te geschieden dat plannen en beleid een toetsbaar en handhaafbaar kader vormen voor de beoordeling van bestemmingsplannen en concrete (bouw) plannen waarvoor de procedure ex.artikel 19 van de huidige WRO wordt gevolgd. Voor het realiseren van de doelstellingen van de pkb is de medewerking van bewoners, gebruikers en bezoekers van het gebied onontbeerlijk. Daarom zullen belangengroepen en bewoners nadrukkelijk betrokken worden bij de uitvoering van het beleid.

Het rijk acht voorlichting en educatie een belangrijke voorwaarde voor realisering van het waddenzeebeleid. De overheidsvoorlichting in het waddengebied is primair gericht op verbreding van het maatschappelijk draagvlak voor het vastgestelde beleid en op verduidelijking ervan. Ten aanzien van educatie is de rol van het rijk voorwaardenscheppend. De overheid benut bij de beleidscommunicatie en overheidsvoorlichting de natuur- en milieuorganisaties en bezoekerscentra zo goed mogelijk. Het rijk draagt echter niet structureel bij in de exploitatie van natuur- en milieuorganisaties of bezoekerscentra. In het Kaderplan Communicatie Overheden Waddenzee (opgesteld in 1997 en geactualiseerd in 2004) hebben de waddenoverheden aangegeven op welke wijze zij de communicatie met de

beleidsomgeving gestalte zullen geven.

Het rijk zal in de eerste helft van de planperiode van deze pkb, in overleg met de waddenoverheden, bezien of het mogelijk wordt en of wenselijk is om te komen tot één loket voor toestemming/vergunningverlening.

In 1996 hebben de gezamenlijke overheden van rijk, provincies en gemeenten het integrale Beheersplan Waddenzee 1996-2001 en een daarop gebaseerd Maatregelenprogramma Waddenzee tot stand gebracht. In het Beheersplan is het integrale beheer van de Waddenzee door de gezamenlijke overheden vastgelegd. Het integrale karakter van het beheersplan ligt vooral in de gemeenschappelijke afstemming van algemene beheersaspecten tussen de overheden (gebruik van wettelijk instrumentarium, handhaving en inspectie, monitoring, voorlichting en educatie) en de integratie van alle beheersgegevens in kaarten. Het plan geeft inzicht in de wijze waarop het beleid uit de pkb Derde Nota Waddenzee, het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee en de verschillende rijksnota's voor de Waddenzee verwezenlijkt zal worden. Het bevat geen nieuw beleid. Het Beheersplan vormt een inspanningsverplichting voor de betreffende overheid en een toetsingskader bij vergunning- of ontheffingsaanvragen. Het huidige Beheersplan Waddenzee 1996-2001 beschrijft het voorgenomen beheer voor de periode 1996-2001. Op dit moment wordt nog gebruik gemaakt van dit Beheersplan Waddenzee.

Een nieuw Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan) zal de komende beheerplannen bevatten:

1. een beheerplan op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin ook kan worden geregeld dat beheeractiviteiten kunnen worden uitgevoerd, zonder dat daarvoor een aparte vergunningprocedure hoeft te worden doorlopen;
2. een beheerplan op grond van de Kaderrichtlijn water;
3. een integraal beheerplan Waddenzee zoals we dat tot nu toe kenden, op grond van het beleid als vastgelegd in deze pkb, het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee en het overige beleid.

Het is de bedoeling om de eerste twee genoemde plannen onder regie van het Ministerie van VenW zo mogelijk te integreren in één beheerplan Waddenzee. Hiernaast zal worden getracht om ook het derde beheerplan hiermee 'onder één kapt' te brengen, uiteraard, zonder te tornen aan

totstandkomingsprocedures en bestuurlijke bevoegdheden zoals die voor de vaststelling van dit plan zullen gelden. De looptijd van de beheerplannen wordt zoveel mogelijk op elkaar afgestemd met als uitgangspunt zes jaar.

Naast de drie beheerplannen bevat het B&O-plan ook het Maatregelenprogramma Waddenzee, waarin de concreet voorgenomen maatregelen voor de komende zes jaar staan beschreven (inclusief de handhaving). In aansluiting daarop wordt eveneens periodiek een Rapportage Maatregelenprogramma (inclusief het handhavingprogramma) Waddenzee uitgebracht, waarin verslag wordt gedaan van de uitvoering van het maatregelenprogramma. Deze plannen worden door de in het Regionaal College Waddengebied vertegenwoordigde partijen vastgesteld. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het B&O-plan, het Maatregelenprogramma en het Handhavingprogramma ligt bij de overheid die voor het betreffende onderwerp bevoegd is.

De uitgevoerde passende beoordeling en strategische milieubeoordeling hebben een schat aan informatie opgeleverd, welke in zijn algemeenheid als input kan dienen bij de verdere uitwerking van het waddenbeleid. Voor de mitigerende maatregelen zoals meegewogen in de passende beoordeling en strategische milieubeoordeling van deze pkb geldt in ieder geval dat ze bij de vergunningverlening betrokken worden. Deze mitigerende maatregelen zijn veelal gebaseerd op de bestaande vergunningverleningspraktijk. Een beperkter aantal mitigerende maatregelen wordt nog niet in de praktijk toegepast en zijn derhalve als nieuw te beschouwen. Tevens moeten de resultaten van de passende beoordeling en de strategische milieubeoordeling mede bepalend zijn voor het maatregelenprogramma van het bovengenoemde B&O-plan. Daarbij kan het gaan om maatregelen in de sfeer van handhaving of monitoring (zie 5.3).

5.2 Externe werking

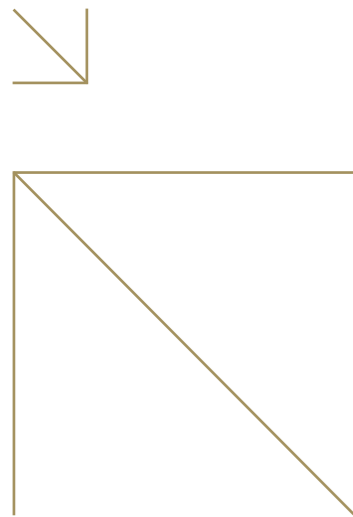
Gezien de nauwe relatie die er bestaat tussen Waddenzee en omliggende gebieden en de beschermde status die voor de Waddenzee geldt, is het noodzakelijk de externe werking van het beschermingsregime voor de Waddenzee nader uit te werken. Wanneer er sprake is van plannen, projecten of

handelingen of uitbreiding of wijziging van bestaande plannen, projecten of handelingen buiten het pkb-gebied, die een aantasting kunnen opleveren voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het pkb-gebied, dan is er sprake van externe werking. Het gaat hierbij om (het mogelijk maken van) activiteiten die rechtstreeks en daadwerkelijk het ecosysteem en/of de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee kunnen beïnvloeden. In dat geval dient het afwegingskader, zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van de pkb, toegepast te worden om de vraag te beantwoorden of de activiteit al dan niet kan worden toegestaan.

Het beleid met betrekking tot de buiten het pkb-gebied gelegen gebieden dient vooral gestalte te krijgen door middel van toepassing van het reguliere ruimtelijk, water- en milieubeleid. In het voor de Waddenzee relevante beleid is vanuit diverse invalshoeken sprake van externe werking. Die invalshoeken zijn de pkb Waddenzee, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Kaderrichtlijn Water.

De volgende relaties tussen de Waddenzee en het omliggende gebied zijn van belang voor de externe werking:

- waterkwaliteit en waterkwantiteit: vervuiling in het stroomgebied van de Rijn heeft uiteindelijk invloed op de waterkwaliteit van de Waddenzee en het bij de Afsluitdijk gevoerde spuiregime heeft invloed op de hoeveelheid zoet water die in de Waddenzee instroomt;
- geomorfologische processen: van uit de Noordzee vindt een permanente aanvoer plaats van zand naar de Waddenzee zonder welke de zandplaten zouden 'verdrinken'; de aanleg van bijvoorbeeld een Tweede Maasvlakte kan de zandbalans van de Waddenzee beïnvloeden;
- fauna: vogels pendelen tussen Waddenzee en omliggend gebied, zeehonden tussen Noordzeekustzone, stranden en Waddenzee, vissen migreren van zout naar zoet en andersom;
- recreatie en toerisme: de waterrecreanten komen voor het merendeel van buiten het gebied waar zij hun ligplaatsen hebben, verblijfsrecreanten gaan via de Waddenzee naar de eilanden;
- rust en belevingswaarde: activiteiten of bouwwerken buiten het pkb-gebied kunnen de weidheid en de open horizon van de Waddenzee negatief beïnvloeden of de rust in het gebied verstoren (belevingswaarde);



- luchtkwaliteit: de depositie van bepaalde verontreinigende stoffen komt van buiten de Waddenzee.

De afstand van de activiteit tot de Waddenzee is uiteraard van belang voor de invloed van de activiteit op de Waddenzee. Externe werking zal vooral relevant zijn voor nieuwe of uitbreiding of wijziging van bestaande activiteiten in het waddengebied en voor beleidsvoornemens van overheden voor het waddengebied. In de pkb is een niet limitatieve lijst van plannen, projecten of handelingen opgenomen die een rol kunnen spelen bij externe werking voor de Waddenzee.

5.3 Kennis, natuurgrenzen, monitoring en evaluatie

Kennis

Een goede kennishuishouding is voor zowel de natuur, landschappelijke als de sociaal-economische ontwikkeling in de Waddenzee en het waddengebied gewenst. Het is een belangrijke voorwaarde voor het opstellen en uitvoeren van een consistent en integraal beleid voor de Waddenzee. Er is veel kennis beschikbaar, verspreid over verschillende instituten. Het kabinet heeft het Expertise Centrum LNV en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) gevraagd een 'kennisaudit' uit te voeren om antwoord te krijgen op de vraag hoe het is gesteld met de toegankelijkheid en ontsluiting van de kennis betreffende de Waddenzee. De bestaande kennis, kennisbehoefte, de leemten in kennis en de knelpunten in de kennishuishouding zijn daarbij in beeld gebracht. De kennisaudit heeft de rapportage 'Kennis voor de Wadden' opgeleverd¹¹. Hierin zijn kennislacunes op meerdere kennisvelden onderscheiden: ecologie, economie, sociaal-cultureel én op politiek-bestuurlijk vlak. Verder is uit de kennisaudit gebleken dat vooral kennis ontbreekt over het functioneren van het waddensysteem in onderlinge samenhang. Gebrek aan integratie van kennis, een tekort aan inzichten processen en causaliteit zijn hier mede oorzaak van. Ook zijn leemten geconstateerd in monitoringprogramma's. Geconstateerd wordt dat structurele mechanismen ten grondslag liggen aan een aantal wezenlijke knelpunten in de kennishuishouding van de Waddenzee. Deze mechanismen vallen in drie thema's uiteen: het ontbreken van een gecoördineerde onderzoeksaansturing, het ontbreken van een gezamenlijke onderzoeksprogrammering en een onvoldoende gezamenlijke

ontsluiting en (daardoor) gebrekkige benutting van onderzoek. Het kabinet streeft een offensieve strategie na om de hoofd-doelstelling te kunnen waarmaken. Op basis van de constatering van de kennisaudit is het kabinet van mening dat behoefte bestaat aan onderzoek op meerdere kennisvelden. Integrale programmering en prioritering zijn daarbij van groot belang.

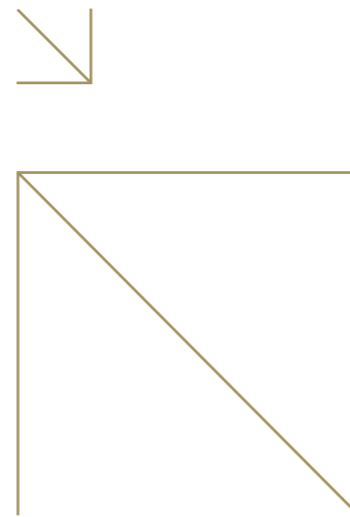
De instituten hebben zelf een grote verantwoordelijkheid in de verbetering van de kennishuishouding. Ondersteuning van een waddenacademie is daarbij nodig om de verbeteringen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Een waddenacademie moet daarbij kunnen rekenen op draagvlak bij de onderzoeksinstituten. Het kabinet heeft een stimulerende en coördinerende taak voor een waddenacademie voor ogen die moet leiden tot een goede samenwerking tussen de instituten, zowel nationaal als internationaal, een goede ontsluiting van de kennis en het opstellen van een gezamenlijke onderzoeksagenda voor de wadden om de integratie van kennis en de prioriteitstelling van onderzoek te bevorderen. Sociaal-economisch onderzoek en belevingsonderzoek dienen hierbij te worden betrokken. Verder adviseert een waddenacademie bij langdurige monitoringprogramma's. De coördinerende en adviserende taak van de Waddenacademie laat onverlet dat het rijk primair verantwoordelijk is en blijft voor de articulatie van de onderzoeksvraag inzake het waddenbeleid.

Het kabinet denkt bij de invulling van een waddenacademie aan een bescheiden en efficiënte unit die met gebruikmaking van bestaande instituten en organisaties een stimulerende en coördinerende rol vervult tussen de instituten. Een waddenacademie dient vooral gebruik te maken van moderne communicatiemiddelen en aan te haken bij bestaande initiatieven ter verbetering van de ontsluiting van kennis. De opzet van een waddenacademie kan opgepakt worden in het kader van het waddenfonds.

Monitoring

Algemene monitoring

Algemene monitoring is gericht op het genereren van een overallbeeld van de toestand van de Waddenzee en het waddengebied waarbij veranderingen in bijvoorbeeld de biodiversiteit of de ecologische toestand zichtbaar moeten worden. De bedoeling is om daaruit ook de oorzaak van veranderingen te kunnen traceren, zo mogelijk direct dan wel



na aanvullend onderzoek. Algemene monitoring wordt momenteel op diverse plaatsen en voor diverse doeleinden in de Waddenzee uitgevoerd. Het Trilateral Monitoring and Assessment Program (TMAP) voorziet in een gemeenschappelijke monitoring van de Nederlandse, Duitse en Deense Waddenzee en is daarmee het belangrijkste monitoringsprogramma voor het waddenzebeleid. Daarnaast worden er nationale monitoringsprogramma's uitgevoerd: de Monitoring van de Waterstaatkundige Toestand des Lands (MWTL) en het biologische meetnet voor schelpdieren, vis, vogels en zeehonden. Vermeldenswaardig is daarnaast het Joint Monitoring and Assessment Program in het kader van de verdragen van Oslo en Parijs (OSPAR)¹².

Het 'Trilateral Monitoring and Assessment Program' (TMAP) is het algemene monitoring programma voor de Waddenzee dat door Denemarken, Duitsland en Nederland wordt uitgevoerd binnen het kader van de Trilaterale Waddenzee Samenwerking. Deze uitvoering is gestart op de trilaterale regeringsconferentie van Stade (1997). Het algemene doel van het TMAP is tweeledig, namelijk een basale wetenschappelijke beoordeling kunnen geven van de status van het ecosysteem, alsook het weergeven van de status van de implementatie van de ecologische doelen zoals die trilateraal zijn afgesproken. De Waddenzee kan worden beschouwd als één groot ecosysteem, met een sterk dynamisch karakter. Vanwege de vele grensoverschrijdende stromen, van bijvoorbeeld vogels tot zeehonden en vervuilingen, is eind jaren tachtig al gestart met een gezamenlijke monitoring van vogels. In de loop der jaren is dit gezamenlijke monitoringssysteem verder uitgebreid en geharmoniseerd, om ervoor te zorgen dat de gegevens die in de drie landen worden verzameld ook onderling vergelijkbaar zijn.

Het programma bevat een set van 28 parameters, die op een vergelijkbare manier worden gemeten, inclusief het bijbehorend datamanagement. Een onderverdeling is gemaakt naar chemische, biologische, geografische en algemene parameters, waarmee de belangrijkste informatie wordt verkregen nodig voor de evaluatie van de afgesproken trilaterale doelen.

Op de trilaterale regeringsconferentie van Esbjerg (2001) is

¹² De verdragen van Parijs en Oslo zijn ondertekend in 1992 en betreffen de bescherming van het zeemilieu in het noord-oost Atlantische gebied.

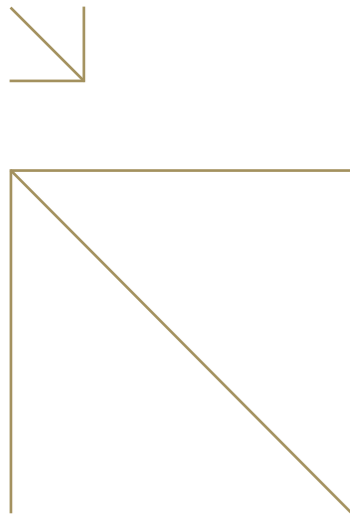
afgesproken dat dit programma verder geoptimaliseerd moet worden voor toekomstig gebruik, met name met betrekking tot de trilaterale doelen, de Vogel- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water.

Leemtes in monitoring

Om te kunnen voldoen aan de vereisten vanuit de EU-richtlijnen met betrekking tot vogel- en habitatparameters zullen een aantal ontbrekende items moeten worden toegevoegd aan de monitoringsprogramma's. De belangrijkste tekortkoming hierin lijkt het beschikbaar zijn van gegevens over menselijke activiteiten die mogelijk een bedreiging kunnen vormen voor het ecosysteem. Specifiek ten aanzien van de vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water worden nog een aantal tekortkomingen gesignaleerd. Het betreft hier onder andere bepaalde vis- en vogelsoorten, habitats van de Annex-lijsten van de Vogel- en Habitatrichtlijn en meerdere prioritair stoffen van de Kaderrichtlijn Water. Uit de uitgevoerde kennisaudit komt naar voren dat met betrekking tot de huidige monitoring er op dit moment in een aantal gevallen eveneens sprake is van te korte tijdreeksen om belangrijke vragen modelmatig te kunnen beantwoorden. Belangrijke vragen die op dit moment op basis van langlopende monitoring niet kunnen worden beantwoord hebben relatie met nutriënten en draagkracht, de slibhuishouding en de visstand. Daarnaast bevindt de monitoring van beleving zich nog in een pioniersfase en verdient nadere aandacht. Ook de strategische milieubeoordeling onderscheidt een aantal leemtes in de monitoring. De belangrijkste leemtes betreffen het ontbreken van een monitoringssysteem voor licht en geluid. Daarnaast constateert de smb dat additionele monitoring wenselijk kan zijn (1) wanneer er eventueel sprake is van een matig negatief gevolg, vanwege bepaalde activiteiten en daarvoor nog geen monitoringssysteem voorhanden is; (2) wanneer een activiteit een snel optredend licht negatief effect heeft dat onherstelbare schade kan aanrichten, opdat het beleid bijtijds kan worden aangestuurd, en; (3) in het geval er een licht negatief effect waarschijnlijk optreedt op een locatie waar niet gemeten wordt. Op basis van het eerste criterium kan additionele monitoring nodig zijn:

- in het geval van de aanleg van nieuwe kabels en leidingen (voor het aspect bodem);

¹¹ Kennis voor de Wadden, Expertisecentrum LNV, nr. 245, december 2004.



- de uitbreiding van havens en bedrijventerreinen (voor de aspecten bodem en landschap);
- bebouwing ten behoeve van de afwatering (voor het aspect bodem);
- verplaatsing mosselpercelen, mosselzaadvisserij en garnalenvisserij (het aspect bodemfauna).

Op basis van het tweede criterium kan additionele monitoring (op nader te bepalen) aspecten nodig zijn voor zoet-zoutovergangen (indien zeewaarts), uitbreiding havens en bedrijventerreinen, recreatievaart en gaswinning. Het derde criterium leidt tot nadere monitoring in het geval van sterk locatiegebonden activiteiten.

Specifieke monitoring

Naast de algemene monitoring wordt er ook monitoring uitgevoerd die gekoppeld is aan specifieke ingrepen en/of projecten. Deze monitoring is meestal gericht op een beperkt deel van het systeem van de Waddenzee.

Met betrekking tot specifieke monitoring is het kabinet van mening dat bij omvangrijke en maatschappelijk gevoelige activiteiten, zoals gaswinning, een aparte en onafhankelijke monitoringcommissie wenselijk is. Deze commissie heeft als taak om tijdens het monitoringproces op cruciale momenten audits uit te voeren en het bevoegd gezag te adviseren, namelijk: bij het formuleren van de monitoringeisen en bij de resultaten van de monitoring. Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor de uiteindelijke beslissing of en in hoeverre de betreffende activiteit kan worden voortgezet. Voor de gaswinning in het kader van de RPP Gaswinning onder de Waddenzee, waarvoor de procedure in 2005 gestart is, heeft de Commissie m.e.r. de rol van onafhankelijke monitoringcommissie gekregen.



6. Bestuurlijke organisatie

Het kabinet acht een goede afstemming tussen beleid en uitvoering essentieel voor het welslagen van het waddenzeebeleid. Na het uitbrengen van het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW) zijn in goed overleg met de regionale bestuurders voorstellen tot verbetering van de bestuurlijke structuur tot stand gekomen.

De afstemming op strategische hoofdlijnen van het waddenzeebeleid vindt plaats in het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW). De uitwerking van de strategische hoofdlijnen vindt plaats in het Regionaal College Waddengebied (RCW, voorheen Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied). In beide organen zijn rijk, waddenprovincies, waddenkustgemeenten, waddeilanden en waterschappen vertegenwoordigd. De waterschappen zijn toegetreden tot het CCW en het RCW nu de waterschappen verantwoordelijk zijn voor (delen van) het kustbeheer.

In het CCW hebben de bestuurders zitting. Het RCW bestaat uit gemandateerde rijksambtenaren en bestuurders van waddenprovincies, -gemeenten en waterschappen. Deze organisatiestructuur laat de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen onverlet.

De organisatorische uitwerking van rol en positie van beide organen en de werkwijze leggen de betrokken overheden vast in een protocol, c.q. een nieuwe instellingsbeschikking. Hierin komen ook afspraken aan de orde over essentiële kwesties zoals transparantie van de besluitvorming en een actief communicatiebeleid.

Voorzitter van het CCW is de programmaminister voor het waddenzeebeleid, de minister van VROM. Het CCW zal ongeveer één à twee keer per jaar bijeenkomen. Het CCW is het bestuurlijk overlegplatform voor:

- herziening van de planologische kernbeslissing Waddenzee;
- de slotfase van de voorbereiding van internationale en trilaterale onderwerpen;
- zaken die binnen het RCW niet tot oplossing geraken.
- opdrachtverlening voor het opstellen en vaststellen van het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan). Hiermee krijgt de binding van het kabinet aan het B&O-plan vorm;
- bespreking van de (voortgang) van deel C van het B&O-plan: het maatregelenprogramma;

- bespreking van grensoverschrijdende relaties met het waddenzeebeleid en internationale ontwikkelingen.

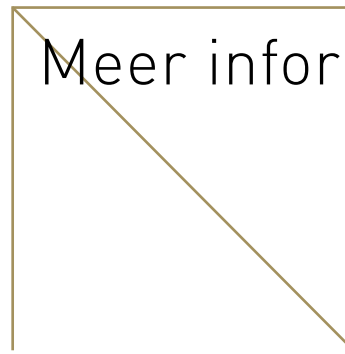
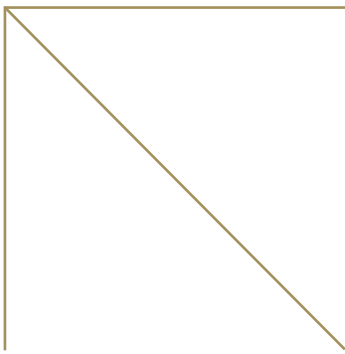
Voorzitter van het RCW is een Commissaris der Koningin van één van de waddenprovincies. De afkorting RCW dient nu gelezen te worden als Regionaal College Waddengebied. Het RCW vervult als spil in de uitvoering van het waddenzeebeleid verschillende taken:

- het RCW stelt het B&O-plan op en voert het uit, daarvoor is het RCW dus verantwoordelijk;
- daarnaast heeft het RCW een coördinerende taak, bijvoorbeeld inzake handhaving, waarbij de betrokken partijen verantwoordelijk blijven voor hun eigen taken;
- ook vervult het RCW de rol van een platform waarin alle zaken die samenhangen met de Waddenzee aan de orde komen, bijvoorbeeld trilaterale aspecten.

Organisatorisch heeft het waddenzeebeleid in het RCW met de 'regisseurs' een gezicht gekregen. Problemen worden bij regisseurs, al naar gelang hun thema, neergelegd. Het RCW dient als een college gezamenlijk te zorgen voor de oplossingen. Een klein en kwalitatief hoogwaardig secretariaat ondersteunt het RCW. Deze opzet maakt het, met deel A (zie hieronder) in de hand, mogelijk dat het RCW waar nodig actief stuurt inzake regelgeving, ontwikkeling van het waddenzeebeleid en de uitvoering daarvan.

Binnen ieder thema is het overleg met maatschappelijke organisaties van belang maar omdat natuurbeheer de voornaamste activiteit op de Waddenzee is, krijgen terreinbeherende organisaties, inclusief rijksbeheerders zoals Verkeer&Waterstaat/ Rijkswaterstaat, op de Waddenzee een specifieke plaats in de op te richten Beheerraad Waddenzee. De Beheerraad heeft als taken de afstemming tussen en efficiency van het beheer door alle beheerders te vergroten. Het doel van de Beheerraad is te komen tot een Waddenzeedekkend beheer. Bij het vaststellen van het (jaar-)plan van het RCW zal de Beheerraad om advies gevraagd worden.

Het B&O-plan speelt, als uitwerking van de pkb Waddenzee, een cruciale rol in het waddenzeebeleid. Het B&O-plan is de nieuwe naam voor het huidige Beheer(s)plan Waddenzee. De reden voor de nieuwe naam is dat na het advies van de AGW de ontwikkeling van het waddengebied meer nadruk heeft



Meer informatie

gekregen evenals de mogelijkheden die het waddenfonds daarvoor biedt. In het visiedeel van het B&O-plan zal het ontwikkelingsperspectief, zoals beschreven in hoofdstuk 2 van deze pkb, verder worden geconcretiseerd. In het maatregelenprogramma worden hier bovendien concrete maatregelen aan verbonden. Hiermee wordt invulling gegeven aan de gezamenlijk voorgestane offensieve en ontwikkelingsgerichte benadering van het waddenzeebeleid. Het CCW geeft het RCW opdracht voor het opstellen van het B&O-plan en stelt het ook vast. Hiermee krijgt de binding van het kabinet aan het B&O-plan vorm en zijn de rijksvertegenwoordigers in het RCW gelegitimeerd. Die legitimatie zal ook verkregen moeten worden bij de andere betrokken overheden in raden, staten en besturen.

Een modulaire opzet van het B&O-plan maakt het mogelijk flexibel te blijven en te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en beslissingen. Het B&O-plan bestaat uit drie delen:

- Deel A van het B&O-plan is het visiedeel en bevat een integrale synthese van de bestaande bestuurlijke visies op het waddegebied. Het is het eigendom van alle betrokken overheden.
- Deel B is het toetsingsdeel en bevat alle voor de Waddenzee relevante plannen, regelgeving, voorschriften en procedures.
- Deel C is het maatregelenprogramma inclusief de handhaving. Hierin worden die activiteiten ondergebracht waar meer dan een partij bij betrokken is. Ook worden de geldstromen die daarmee gepaard gaan in beeld gebracht.

Deze planologische kernbeslissing is opgesteld door het ministerie van VROM in samenwerking met de ministeries van LNV, VenW en EZ.

U leest meer over het waddenzeebeleid op www.vrom.nl/waddenzee en op www.waddenzee.nl

Heeft u vragen? Dan kunt u contact opnemen met Postbus 51 Infolijn. Bel gratis 0800-8051.