

Vergaderjaar 2011–2012

30 195

Integraal Beheerplan Noordzee 2015

Nr. 31

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2012

Hierbij reageer ik, mede namens de bewindslieden van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, op het advies «Een zee van mogelijkheden» dat op 28 september 2011 is uitgebracht door de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI)¹. Wij danken de RLI voor het inspirerende advies.

Ik onderschrijf grote delen van het RLI-advies. Het advies helpt om focus aan te brengen in het beleid voor en ontwikkeling van de Noordzee door de maatschappelijke betekenis² van de Noordzee in de beleidsontwikkeling centraal te stellen. Op dit moment zie ik evenwel geen reden om de positie van de coördinerend bewindspersoon te wijzigen. Wel onderschrijf ik de aanbeveling van de stakeholders om een aantal duidelijke rollen te vervullen. De voorstellen van de RLI over financiën zal ik pas beoordelen nadat de opgave helder is.

Ik onderschrijf de wens van uw Kamer om de thema's innovatie, economie, energie, ecologie/duurzaamheid en optimaal ruimtegebruik de komende jaren extra aandacht te geven. Daarmee kunnen de kansen worden benut, die de Raden aangeven. Hiertoe treft u in bijlage 1¹) een Noordzee-agenda. De thema's kunnen in samenwerking met de belanghebbenden worden uitgewerkt. Het RLI-advies kan worden gebruikt als leidraad voor het opstellen van de opvolger van het Nationaal Waterplan (NWP). Het proces daarvoor zal in 2012/2013 moeten starten. De adviezen en suggesties van betrokkenen kunnen een plek krijgen in de analyse van kansen en knelpunten en bij beleidsbeslissingen, mogelijke maatregelen en acties.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het gaat hierbij om ecologische, economische en sociaal-culturele belangen en het belang voor de voedsel- en energievoorziening.

In de toelichting bij deze brief ga ik nader in op de onderwerpen innovatie, energie, milieu, ecologie, ruimtelijke ordening, duurzaamheid en optimaal gebruik van de Noordzee.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

Toelichting reactie RLI advies

Samenvatting RLI advies

Kern van het advies van de RLI is de maatschappelijke betekenis van de Noordzee centraal te zetten en om die te hanteren bij het verder vorm geven van het Noordzeebeleid voor de komende decennia. De Raden zijn van mening dat duurzame ontwikkeling van de zee alleen vorm kan krijgen als samenhangende doelen geformuleerd worden voor alle relevante sectoren. De RLI leggen een rechtstreekse relatie met het definiëren van de Goede Milieutoestand als uitwerking van de Kader-richtlijn Mariene Strategie (KRM). De RLI menen dat met de KRM de basisrandvoorwaarden voor het toekomstig duurzaam gebruik van de Noordzee worden gesteld. De RLI adviseren de implementatie van de KRM aan te grijpen om te komen tot een nieuw beleidskader en tot ontwikkelopgaven voor de Noordzee en daarbij passende organisatorische en financiële structuren. De duurzame ontwikkeling van de Noordzee vereist volgens de Raden een actievere rol van de Rijksoverheid en nog meer nadruk dan nu op een gezamenlijke kennis- en beleidsontwikkeling met de stakeholders.

Consultatie stakeholders

Betrokkenheid van stakeholders, kennisdeling en samenwerking op de Noordzee is van belang voor het bereiken van integrale doelen. Over dit kabinetsstandpunt zijn de stakeholders, vertegenwoordigd in het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM), daarom medio december 2011 geconsulteerd. De uitkomst van die consultatie vindt u in bijlage 2. De consultatie-ronde was gericht op het in beeld krijgen van het draagvlak voor het samenwerken aan de verdere ontwikkeling van de Noordzee. Tevens is geïnventariseerd welke inhoudelijke bouwstenen (knelpunten en kansen) en welke visies van belanghebbenden aanwezig zijn. Het advies van de RLI «om de implementatie van de KRM aan te grijpen om actief in te zetten op duurzame ontwikkeling van de Noordzee, ruimte te creëren voor nieuwe initiatieven en de focus te verleggen van sectoraal belang naar de maatschappelijke betekenis van de Noordzee voor Nederland als geheel», wordt vrijwel unaniem positief beoordeeld door de stakeholders.

Het Nationaal Waterplan als uitgangspunt

Het NWP en de Beleidsnota Noordzee 2009–2015 geeft de algemene kaders voor (ruimtelijke) afstemming tussen gebruikers onderling en voor ruimtelijk gebruik in relatie tot het mariene ecosysteem en de belevingswaarde van de zee. Hiermee is voor de Noordzee duidelijk gemaakt welke activiteiten het Rijk van nationaal belang acht en hoe die belangen (people, planet, profit) in samenhang worden gewaarborgd. Nieuwe activiteiten op zee zijn in beginsel welkom en meervoudig gebruik van ruimte is belangrijk. Het NWP bevat daarom ook een nieuw integraal afwegingskader voor activiteiten op de Noordzee dat is uitgewerkt in de herziening van het Integraal Beheerplan Noordzee 2015¹.

Ecologisch beheer

Voor ecologisch beheer van de Noordzee moeten doelen en maatregelen behorend bij de KRM worden vastgesteld. De opmerkingen van de stakeholders ten aanzien van de doelen onder de KRM betrek ik bij de besluitvorming daarover. Samen met de reeds geformuleerde doelen onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en andere internationale afspraken (zoals onder MARPOL² en in OSPAR³ verband) geldt de KRM als basis voor het duurzaam gebruik van de zee in de

¹ Staatscourant jaargang 2011, nr. 20771.

² MARine POLution, internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen.

³ OSlo PARijs, verdrag (1992) inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.

toekomst. In 2012 kan een ontwerpbesluit worden uitgebracht over de goede milieutoestand en de milieudoelen voor 2020. Dit besluit wordt ter inzage gelegd voordat de goede milieutoestand en doelen kunnen worden vastgesteld en genotificeerd aan de Europese Commissie¹. Natura2000 gebieden in de Exclusieve Economische Zone (Doggersbank, Klaverbank en Friese Front) kunnen worden aangewezen, zodra de toepassing van de Natuurbeschermingswet in de EEZ door de Tweede en Eerste Kamer is goedgekeurd. Daarna kunnen er voor die gebieden beheerplannen worden opgesteld. Aan de inhoud van die beheerplannen wordt op enkele vlakken reeds gewerkt, onder meer voor visserijmaatregelen (FIMPAS²). Tevens wordt er onderhandeld over een wijziging van het gemeenschappelijk visserij beleid dat duurzame visserij in economisch en ecologisch oogpunt mogelijk maakt.

Gezamenlijk ontwikkelen van de Noordzee

Samenwerking tussen partijen wordt door allen gezien als de juiste aanpak om kansen en bedreigingen voor de maatschappelijke betekenis van de zee tijdig op te sporen en aan te pakken. Brede betrokkenheid bij het totaal van het Noordzeebeleid wordt op prijs gesteld. Partijen willen samen werken aan een agenda voor de toekomst, mits zo'n proces geen vrijblijvende exercitie is. Een dergelijk proces is de afgelopen jaren doorlopen in het kader van het aanwijzen van windenergiegebieden op zee. Ik zie nu geen noodzaak om de positie van de coördinerend bewinds-persoon te wijzigen. Wel onderschrijf ik de aanbeveling van de stake-holders om een aantal duidelijke rollen te vervullen: de rol van initiatief-nemer van het proces, de regierol, een controlerende rol, de rol van borger van verschillende belangen, de rol van intermediair en tenslotte de rol van snelle beslisser.

Innovatie en ruimtegebruik

Samen met stakeholders constateer ik dat het bestaande beleid en de bestaande regels initiatieven niet op voorhand belemmeren. Er zijn geen aanwijzingen dat activiteiten geen doorgang kunnen vinden bij het gebrek aan ruimte of beleid. Wel menen diverse stakeholders dat het voorzorg-principe dat op zee wordt toegepast, initiatieven en innovatie kan remmen. Bij stakeholders bestaat er verder zorg dat de KRM leidt tot verdere juridisering van het Noordzeebeleid en daarmee ook remmend kan werken op initiatieven. Ik onderken deze zorg, maar acht het van groot belang dat besluitvorming over economische activiteiten plaatsvindt onder afweging van de effecten op de voorkomende ecologische waarden. Dit moet het mogelijk maken dat herstel van de biodiversiteit in de gehele Noordzee optreedt. In dat opzicht is het tevens relevant dat het Rijk haar eigen bijdrage levert, zoals bijvoorbeeld het lopende onderzoek naar de ecologische effecten voor wind op zee dat is bedoeld om veronderstelde spanning tussen initiatieven voor windenergie en natuurdoelen (vogels, vissen en zeezoogdieren) op te lossen.

Mogelijke spanning tussen economische activiteiten en milieudoelen kan innovatie ook bevorderen. Samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid is een middel om initiatieven kans van slagen te geven, vooral als die samenwerking wordt gezocht in het vroege stadium van het ontwikkelen van ideeën en uitwerken van businesscases. Zo kan in een vroegtijdig stadium (voordat een vergunning wordt aangevraagd) samen worden gekeken naar vereisten vanuit mariene natuur, geschikte locaties en te betrekken partijen met een reeds gevestigd belang (bijvoorbeeld scheepvaart of visserij). Daarnaast kan vroegtijdig worden gezien of op die locaties andere aandachtspunten in de besluitvorming rond een initiatief een rol moeten spelen. Dat geldt niet alleen voor de

¹ KRM (Richtlijn 2008/56/EG): Verplicht de EU kuststaten om een (sub-)regionaal aansluitende Mariene Strategie te ontwerpen die in 2016 in uitvoering is om in 2020 (waar haalbaar en anders zo spoedig mogelijk daarna) voor 11 Descriptoren de Goede Milieutoestand in hun mariene wateren te halen.

² Fisheries Measures in Protected Areas

cases in de topsectorenaanpak, maar ook bij de proefboerderij voor algenkweek, die in 2011 de door Rijkswaterstaat uitgeschreven prijsvraag voor meervoudig ruimtegebruik op zee won. Daarnaast werkt het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) samen met Ecofys aan een proef met zee-wierveld in windparken. Beide voorbeelden bewijzen dat experimenteren op de Noordzee mogelijk is.

Het winnen van gas zonder platforms op zee lijkt binnen tien jaar realiteit te kunnen worden. Ook energie uit water is in de toekomst wellicht een reële kans op duurzame energie. Slimme combinaties, bijvoorbeeld windenergie en stromingsenergie, kunnen mogelijk leiden tot een optimaal ruimtegebruik. Ook in financieel-economisch opzicht is dat interessant vanwege mogelijk verminderd ruimtebeslag voor overige functies op zee, zoals de scheepvaart en vanwege het terugverdienen van de kosten van het aanlanden van energie. Voordat dergelijke innovaties tot wasdom kunnen komen, is samenwerking en specifiek innovatiebeleid nodig. Korte termijnshalve verwijs ik hier naar het topsectorenbeleid en de Green Deal Windenergie op zee met de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA)¹.

Economie, energie

Bij diverse vormen van energieopwekking uit de zee komt het integrale beleid, zoals de Raden ook voorstaan, steeds beter van de grond. De gesprekken rondom het behouden van windenergievergunningen uit de zogenoemde ronde 2 naar aanleiding van de motie Van Veldhoven² vormen hiervoor een voorbeeld³. Windenergie op zee heeft op termijn toekomst, maar eerst is kostenreductie nodig om concurrerend te worden. Via het Topgebied Energie en de Green Deal met NWEA steun ik de inzet van de sector om tot een kostenreductie te komen. Hiervoor worden diverse oplossingsrichtingen uitgewerkt. Ook andere bronnen voor duurzame energie uit zee blijven in beeld. Daarnaast ga ik ervan uit dat er verlengd gebruik zal zijn van bestaande olie- en gasvelden voor zogenoemde enhanced oil recovery met behulp van CO₂ of andere technieken. Dit kan invloed hebben op het ontwikkelen van bestaande en nieuwe prospects. Het in de zeebodem veilig opslaan van CO₂ zal vragen om buisleidingen en/of om scheepvaartbewegingen. De ruimte die deze activiteiten in de toekomst vragen moet op een intelligente wijze open worden gehouden zonder huidig gebruik te belemmeren. Ruimtelijke ordeningsprincipes geven een goed kader om de uiteenlopende ontwikkelingen samen een plek te geven.

Optimaal ruimtegebruik

Alle activiteiten zijn in beginsel welkom op de Noordzee, mits die zich op een duurzame manier verhouden tot de kwaliteiten en vereisten van de zee en de belangen van bestaande gebruikers. Het combineren van activiteiten in ruimte of tijd verdient daarom de voorkeur. Zo blijft de zee open voor diverse activiteiten, het mariene ecosysteem en de beleving van de Noordzee. Het huidige stelsel van wet- en regelgeving⁴ stelt partijen in staat om op een adequate wijze invulling te geven aan het beleid. Strikt waar vereist, flexibel waar mogelijk en terughoudend met regelgeving. Hiermee heeft de Rijksoverheid een kader dat kan worden gezien als een vorm van «uitnodigingsplanologie». Om planning op zee te verbeteren werkt de overheid aan de verbetering van de beslissingsondersteunende systemen waarin kennis en informatie over (bestaand) gebruik, natuurwaarden en de betreffende regelgeving worden samengebracht. Zo'n model is ook behulpzaam bij het adequaat samenwerken met stakeholders en de buurlanden aan de Noordzee.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 043 nr. 7 (bijlage 31).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500-A, nr. 52.

³ Zie hiervoor ook mijn brief van 31 januari 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000-A, nr. 58.

⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving van dat stelsel en de zienswijze over andere mogelijkheden van ruimtelijke sturing het kabinetsstandpunt over een bestemmingsplan voor de Noordzee (TK 29 675, nr. 119).

Agenda Noordzee 2012–2014

1. Implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie in de periode 2012–2015;
2. Hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid in 2012–2013;
3. Aanwijzen van drie Natura2000 gebieden in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) en het opstellen van beheerplannen voor die gebieden zodra wetgeving voor natuur in de EEZ van kracht is geworden;
4. Implementatie van het Bruinvis beschermingsplan;
5. Gedragen afspraken over herconfiguratie van scheepvaartroutes en het behoud van bestaande windenergievergunningen, ook met oog op de toekomst van short sea shipping, voor de Hollandse kust, gevolgd door aanwijzing van nieuwe windenergiegebieden daar en ten noorden van de Wadden in de periode 2012–2013;
6. Met gebruikers, waaronder de visserijsector, nagaan wat de mogelijkheden zijn van medegebruik en doorvaarbaarheid van grootschalige windenergieparken, mede kijkend naar voorbeelden uit ons omringende landen en hierover afspraken maken 2012–2014;
7. Implementatie van wetgeving voor windenergie op zee voor 2015, zoals in de Green Deal met NWEA is afgesproken. Daarbij rekening houden met internationale ontwikkelingen rond interconnectie en ontsluiting van windparken op zee;
8. Vaststellen van een zandwinstrategie om op langere termijn de zandvoorraad te borgen en voldoende betaalbaar zand te kunnen blijven winnen, ten behoeve van de veiligheid, economische belangen en natuurwaarden in 2012.
9. Ontsluiten van data, kennis en informatie die met publiek geld en/of op last van de overheid zijn verkregen voor overheden, belanghebbenden en publiek via het Informatiehuis Marien en voorbereiding van besluitvorming over vergunningen en beleid met behulp van een verbeterd beslissingsondersteunend systeem voor de Noordzee in 2012–2014;
10. Internationale samenwerking tussen de Noordzeelanden op terreinen van beheer, monitoring, ecologie, ruimtelijke ordening en grensoverschrijdende consultatie. De stapsgewijze benadering die de RLI adviseren wordt overgenomen, waarbij het van belang is om de gehele Noordzee inclusief het Kanaal, de noordelijke Noordzee en de verbinding naar de Oostzee als uitgangspunt te nemen;
11. Tijdige voorbereiding van de opvolger van het beleidskader voor de Noordzee in het Nationaal Waterplan in 2012–2013/2014. Dit in samenspraak met belanghebbenden, waarbij maatschappelijke doelen op lange termijn centraal komen te staan in de analyse, en vanuit daar wordt teruggedeneerd naar kennisvragen, acties en actiehouders om op kansen in te kunnen spelen en risico's voor te zijn. In dat proces zullen ook nieuwe kansen voor financieringsconstructies, zoals een door de Raden geadviseerd fonds, besproken worden.