

Vergaderjaar 2005–2006

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2005

Graag informeer ik u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken in deze brief over het Waddenbeleid. Deze brief heb ik aangekondigd in ons Algemeen Overleg over het Waddenzeebeleid van 6 oktober jl. (kamerstuk 29 684, nr. 41)

Achtereenvolgens zal ik ingaan op:

- mijn voornemens inzake het waddenfonds,
- actualiteiten en procedure van de PKB derde nota Waddenzee,
- de bestuurlijke organisatie en,
- de Rijksprojectenprocedure gaswinning onder de Waddenzee.

1. Waddenfonds

Doelen

Met de oprichting van het waddenfonds geeft het kabinet een belangrijke financiële impuls aan verwerkelijking van de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap¹. Naar verwachting kan het kabinet in het eerste trimester van 2006 het voorstel van Wet op het waddenfonds aan de Tweede Kamer aanbieden. Dit wetsvoorstel regelt onder meer de voeding van het fonds, de doelstellingen van het fonds en de te onderscheiden bestemmingen. Veel is het kabinet er aan gelegen om uit het waddenfonds programma's en projecten te subsidiëren die aan het einde van de fondsperiode op een zichtbare manier het waddegebied vooruit hebben geholpen. Dat wil zeggen, subsidie geven aan activiteiten die gericht zijn op of bijdragen aan:

- het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het waddegebied;
- het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;

¹ Het kabinet formuleerde deze doelstellingen in de Nota Ruimte (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 435, nr 154) en in de kabinetsreactie op «Ruimte voor de wadden», het advies van de C'ie Meijer (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 684, nr. 1).

- een duurzame economische ontwikkeling in het waddengebied dan wel gericht zijn op een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het waddengebied en de direct aangrenzende gebieden (Groningen, Friesland en de Kop van Noord-Holland);
- het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het waddengebied.

Bij de vormgeving van het waddenfonds zijn het bundelen van samenhangende activiteiten en het tegengaan van versnippering belangrijke leidende beginselen. Het waddenfonds moet er toe doen.

Voeding, bestemming en verdeling

Voeding van het fonds zal plaatsvinden via een zgn. FES-brug uit de aardgasbaten (750 miljoen EURO) en uit de algemene middelen (50 miljoen EURO). Het fonds zal worden aangewend voor:

- subsidies voor additionele activiteiten in het waddengebied die bijdragen aan de hierboven vermelde doelstellingen;
- nadeelcompensatie, waaronder de kosten voor de sociale plannen in verband met de beëindiging van de kokkelvisserij¹;
- de beheers- en uitvoeringskosten voor het fonds.

Activiteiten waarvoor een bijdrage wordt gevraagd, moeten bijdragen aan het bereiken van de vier hiervoor genoemde doelen. Het kabinet was voornemens om voor deze vier doelen een verdeling te hanteren als vorig jaar is voorgesteld door de Adviesgroep Waddenzeebeleid. Dit voornemen is niet alleen eerder aangegeven in de kabinetsreactie op dat advies, maar werd ook nog eens herhaald in het Algemeen Overleg van 6 oktober jl. Het voornemen was om 64% van het fonds ten goede te laten komen aan activiteiten die bijdragen aan het herstel en de ontwikkeling van de natuurwaarden, 24% aan duurzame economische ontwikkeling, 4% aan de kennishuishouding en 6% aan de vermindering van de externe bedreigingen. Het kabinet ziet zich nu echter gesteld voor een in uw Kamer aangenomen motie van de geachte afgevaardigde Atsma. Deze geeft aan dat tenminste 50% van het fonds ten goede zou moeten komen aan de duurzame economische ontwikkeling. Het kabinet wil op de volgende wijze aan de strekking van de motie tegemoet komen:

- Van het fondsbedrag wordt eerst het bedrag van de nadeelcompensatie kokkelvisserij afgetrokken. Het kabinet is van mening dat deze uitgave het natuurbelang ten goede komt.
- Van het resterende bedrag wordt 10% apart gehouden voor activiteiten die bijdragen aan de doelen t.a.v. de kennishuishouding – waaronder Waddenacademie – (4%) en de afname van externe bedreigingen (6%). Voor beide typen activiteiten geldt ten principale dat deze in gelijke mate zowel de natuur in brede zin, als de economie ten goede komen.
- Voor het daarna resterende deel geldt dat projectaanvragen die aantoonbaar zowel het natuur als economisch belang dienen, (extra) hoog scoren in de prioritering. In beginsel wordt gestreefd naar een evenwichtige behandeling van projectaanvragen gericht op natuurherstel, dan wel op duurzame economische ontwikkeling. Een jaarlijks gelijke verdeling is geen doel op zichzelf; zwaarder weegt het resultaat van jaarlijks ingediende en goedgekeurde projectaanvragen. In meerjarig perspectief zal wel de nadruk worden gelegd op projecten/programma's die de ecologie en een duurzame ontwikkeling van het waddengebied ten goede komen.
- Als gevolg van de hogere cofinanciering voor projecten die primair de duurzame economische ontwikkeling ten goede komen, leidt deze benadering ertoe dat met minder dan de helft van het fondsbedrag voor «economische projecten», royaal meer dan de helft van het totale investeringsbedrag in het gebied bijdraagt aan deze duurzame economische ontwikkeling.

¹ De nadeelcompensatie komt uit op een bedrag in de orde van grootte van 85 miljoen netto. De bruto uit te keren nadeelcompensatie komt uit op een bedrag in de orde van grootte van 115 miljoen. Het kabinet kan zich nog niet vastleggen op een exact totaal bedrag. Omdat de Commissie enkel een schatting heeft gemaakt van de kosten van de sociale plannen, moet in het kader van de afdoening van de individuele schadedossiers eerst nog nadere informatie worden ingewonnen bij de claimanten. Bovendien kan bij de individuele berekeningen de brutoering verschillend uitpakken.

- Deze benadering wordt na enkele jaren geëvalueerd. Aan de hand daarvan kan de nagestreefde «gelijkwaardige behandeling» worden aangepast.

Kern van deze benadering is dat het kabinet geen starre verdeelsleutel voorstaat, maar prioriteit zal geven aan die project- en programma-voorstellen die aantoonbaar bijdragen aan het bereiken van de doelen voor het gebied.

Toelatingscriteria

Aanvragen voor subsidie zullen moeten voldoen aan verschillende soorten criteria. Het kabinet overweegt de regelgeving zo vorm te geven dat om voor subsidie in aanmerking te komen de activiteiten in ieder geval aan de volgende toelatingscriteria moeten voldoen:

- additioneel; het waddenfonds zal alleen additionele activiteiten subsidiëren en niet aangewend worden voor subsidiëring van reguliere activiteiten van bestuurlijke partners of het wegwerken van achterstanden bij reguliere activiteiten;
- legitiem; het waddenfonds zal alleen activiteiten subsidiëren die passen binnen het vigerend wettelijk kader, zoals de PKB, de Natuurbeschermingswet 1998, de Kaderrichtlijn water en zeker ook de regels met betrekking tot staatssteun;
- nodig vanuit de invalshoek van de publieke zaak en het meest aangegeven met het oog op marktfalen;
- passend binnen het investerings- en uitvoeringsplan;
- uitvoerbaar, proportioneel en beheersbaar, en
- mede gefinancierd worden door de aanvrager.

Dit laatstgenoemde criterium vergt een nadere toelichting.

Cofinanciering

Het kabinet gaat er van uit dat de subsidieaanvrager vrijwel steeds ook zelf financieel zal bijdragen aan verwerkelijking van de activiteiten waarvoor deze een beroep doet op het waddenfonds. Voor de respectievelijke doelstellingen zal de regelgeving daarom cofinancieringpercentages voorschrijven als drempel om voor subsidiëring in aanmerking te komen. Bij het bepalen van die cofinancieringpercentages zal het kabinet aansluiting zoeken bij de aard van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Mogelijk financieel profijt voor de aanvrager van de te subsidiëren activiteiten vormt een belangrijke factor bij het bepalen van de cofinancieringpercentages. Op grond daarvan overweegt het kabinet voor zover additionele activiteiten bijdragen aan een duurzame economische ontwikkeling en transitie naar duurzame energie, een cofinancieringpercentage van zestig te hanteren en voor zover deze aan de andere doelstellingen van het Waddenfonds bijdragen een percentage van tien. Subsidieaanvragers zullen zelf aangeven aan welke doelstellingen de beoogde activiteiten bijdragen op basis waarvan zij een cofinancieringpercentage voorstellen.

Het kabinet verwacht voor de komende 20 jaar een financiële impuls ten behoeve van de doelen voor het gebied van ruim 1 miljard €. Dit bedrag bestaat uit de totale bijdrage van het fonds aan subsidiëring van additionele activiteiten samen met de bijdrage uit cofinanciering.

Wegingscriteria

Ook neemt het kabinet zich voor vooraf wegingcriteria in de regelgeving op te nemen. Het kabinet heeft over het geheel aan toelating- en wegingcriteria advies gevraagd en ontvangen van de gezamenlijke planbureaus. Deze onderschreven in grote lijnen de volgende benadering: eerst nagaan

of een project in beginsel voor financiering uit het fonds in aanmerking komt en daarna de projecten waarvoor dit geldt, in volgorde plaatsen. Bij de verdere uitwerking van de verschillende criteria in de nadere regelgeving wordt het advies van de planbureaus en de Raad voor de Wadden nadrukkelijk meegewogen. De criteria zelf worden uitgewerkt in de nadere regelingen. Een en ander zal worden toegelicht in het investeringsplan. In de strijd om de voorrang tussen de verschillende aanvragen voor de nu eenmaal altijd schaarse middelen zouden kunnen meewegen:

- de mate waarin de voorgestelde activiteit(en) overtuigend bijdragen aan het verwekelijken van één of (bij voorkeur) meer doelstellingen;
- de toekomstwaarde van de beoogde activiteiten, d.w.z. het saldo van de maatschappelijke kosten en baten;
- het draagvlak voor de beoogde activiteiten in de regio, en
- de mate waarin de aanvrager cofinanciert.

Investeringsplan en Uitvoeringsplan

Het kabinet werkt momenteel aan een Investeringsplan. Het Investeringsplan beschrijft de beoogde situatie aan het einde van de fondsp periode van twintig jaar en geeft een beschrijving van het waddenfonds. Het kabinet zal het Investeringsplan tegelijk met het aanbieden van het voorstel van Wet op het waddenfonds aan de Tweede Kamer doen toekomen. Het Investeringsplan zal een uitwerking vormen van het ontwikkelingsperspectief voor het waddegebied zoals het kabinet eerder in de Nota Ruimte¹ en de PKB Waddenzee heeft geschetst.

De eerste vijf jaren van het fonds zijn van bijzondere betekenis. Dan komt het er op aan de fundamente te leggen waarop daarna verder kan worden gebouwd. In overleg met de medeoverheden en de stakeholders in het waddegebied werkt het kabinet aan het opstellen van een Uitvoeringsplan dat leidend en richtinggevend zal zijn voor de te subsidiëren activiteiten in de eerste vijf jaar van de fondsp periode. Zonder vooruit te willen lopen op de uitkomst van het overleg met stakeholders en regionale partners, is het denkbaar dat in de eerste vijf jaar van de fondsp periode een bijzonder accent wordt gelegd op programma's en projecten die: voorwaardenscheppend zijn voor projecten in de toekomst, urgent zijn, een voorbeeld functie vervullen, snel realiseerbaar zijn en rapporteerbare resultaten opleveren. Dat samenspraak met de regionale partners en stakeholders onmisbaar is bij het tot stand brengen van dergelijke accenten in het uitvoeringsprogramma spreekt vanzelf. Het kabinet verwacht deze intensieve samenspraak te hebben afgerond op het moment dat het kabinet het voorstel van Wet op het waddenfonds aan de Tweede Kamer aanbiedt.

Evaluatie

De aard en de kwaliteit van de activiteiten, waarvoor de aanvragers subsidie vragen, gaan uiteindelijk bepalen of het waddenfonds de beoogde ontwikkeling daadwerkelijk dichterbij brengt. In overleg met de regio zal worden bekeken hoe de kwaliteit van de aanvragen zo veel mogelijk kan worden geoptimaliseerd. Het kabinet neemt zich voor na vijf jaar te evalueren of het fonds daadwerkelijk de beoogde doelstellingen dichterbij brengt. Zo nodig kunnen op basis van de evaluatie de bij het vormgeven van het fonds gemaakte keuzen worden herzien.

Een Rijksfonds met zwaarwegende regionale invloed

Als programmaminister voor het waddegebied zal de minister van VROM het fonds beheren en in samenspraak met de andere betrokken

¹ Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling; Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ; april 2004; (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 435, nr. 154, paragrafen 4.4.6 e.v..)

departementen beschikken op de subsidieaanvragen. Vanzelfsprekend komt bij het hanteren van de wegingcriteria en de beoordeling of de activiteiten passen binnen het uitvoeringsplan een zwaarwegende adviseerende rol toe aan de regio. Zo adviseert het RCW (Regionaal College Waddengebied) over de prioriteitsvolgorde van mogelijk te subsidiëren projecten. Daarmee beïnvloedt de regio in grote mate welke projecten voor subsidie in aanmerking komen.

De start van het Waddenfonds in relatie tot de gaswinning: de politieke koppeling

Al eerder is aangegeven dat het kabinet met de politieke koppeling beoogt het belang van samenhang tussen de essentiële onderdelen van het Waddenzeebeleid aan te geven. Aanvullend op mijn brief van 23 juni 2005 (29 684, nr. 36) kan hier voor de politieke koppeling tussen de gaswinning onder de Waddenzee en het Waddenfonds een nadere uitwerking worden gegeven.

Na de politieke besluitvorming over het integrale pakket van maatregelen voor het waddengebied, de vergunningverlening voor gaswinning en de vaststelling van het juridisch kader voor het Waddenfonds kan het fonds van start gaan. In het geval geen beroep tegen de vergunningverlening voor de gaswinning wordt ingesteld kunnen conform de Wet op het Waddenfonds zonder aanvullende voorwaarden verplichtingen voor het Waddenfonds worden aangegaan. In het geval er wel beroep wordt ingesteld zal het fonds met een beperkende voorwaarde van start gaan. Gedurende de periode dat er beroepsprocedures lopen kunnen dan slechts financiële toezeggingen worden gedaan tot een maximum van het bedrag waarmee het fonds reeds is gevoed, d.w.z. jaarlijks 1/20 van de totale voeding van het fonds, onverschillig het jaar waarin de financiële verplichtingen tot betaling komen. Tijdens de beroepsprocedure zou een voorlopige voorziening kunnen worden gevraagd en zouden de vergunningen door de rechter kunnen worden geschorst. Alleen definitieve uitspraken van de rechter over de vergunningverlening zijn echter van invloed op de voeding van het fonds. Mochten dergelijke definitieve rechterlijke uitspraken de gaswinning ingrijpend beïnvloeden, dan zal het kabinet het totale pakket van maatregelen voor het waddengebied heroverwegen. Dat kan gevolgen hebben voor de voeding van het fonds. Overigens – of liever: vanzelfsprekend – laat dat de op dat moment reeds aangegane financiële verplichtingen voor het fonds onaangetast.

Zodra de voor de gaswinning benodigde vergunningen onherroepelijk zijn vervalt de politieke koppeling tussen de essentiële onderdelen in het maatregelenpakket. Vanaf dat moment is het fonds gedurende de resterende looptijd gedekt, zodat het mogelijk is grotere verplichtingen aan te gaan dan het bedrag waarmee het fonds jaarlijks wordt gevoed. Wel moeten de jaarlijkse betalingen passen binnen het budget waarmee het fonds op dat moment gevoed is. De politieke koppeling geldt dus ook niet bij een eventuele toepassing van het «hand-aan-de-kraanprincipe».

2. PKB Derde nota Waddenzee: stand van zaken

In mijn brief van 23 juni 2005 (29 684, nr 36) meldde ik u dat de over de PKB Derde Nota Waddenzee uit te voeren passende beoordeling (PB) en strategische milieubeoordeling (SMB) in het najaar van 2005 zouden worden afgerond. Inmiddels zijn beide rapportages in concept gereed. Hierin zijn ook de resultaten van de onderzoeken naar de effecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte op de Waddenzee meegenomen. De uitkomsten laten zien dat de PKB Derde Nota Waddenzee over het geheel een positieve bijdrage levert aan de natuurdoelstellingen voor het Vogel- en Habitatrichtlijngebied Waddenzee. Om er zeker van te zijn dat ook alle

toekomstige activiteiten passen binnen deze natuurdoelstellingen wordt de PKB op een aantal punten aangepast.

Wanneer de rapportages voor de passende beoordeling en de strategische milieubeoordeling zijn afgerond, én deze zijn verwerkt in het concept aangepast deel 3 PKB Derde Nota Waddenzee, kan het traject van inspraak, advisering en bestuurlijk overleg gestart worden. De inspraak over PB, SMB en de PKB zal starten in januari 2006. Bestuurlijke overleggen zullen plaatsvinden met vertegenwoordigingen van noordelijke bestuurders, economische belangenorganisaties en natuur- en milieuorganisaties. Daarnaast zal advisering plaatsvinden door de Raad voor de Wadden en – specifiek over de SMB – door de Commissie m.e.r. De resultaten van inspraak, advisering en bestuurlijk overleg zullen worden verwerkt in het aangepast deel 3 PKB Derde Nota Waddenzee dat ik naar verwachting voor het zomerreces van 2006 aan de Tweede Kamer zal aanbieden. Ik ga ervan uit dat de PKB Derde Nota Waddenzee, na behandeling in de Tweede en Eerste Kamer, begin 2007 in werking kan treden.

3. Bestuurlijke organisatie

Regio en Rijk hebben op 31 oktober 2005 de gezamenlijke notitie besproken over de hoofdlijnen van de verbetering van de bestuurlijke organisatie en over de richting waarin die verbetering kan worden uitgewerkt. Centraal staat het Beheer- en Ontwikkelingsplan waddengebied (B&O plan), gebaseerd op de PKB, waarmee de uitvoering van het Waddenzeebeleid gestuurd wordt en dat kansen biedt voor ontwikkelingen, mogelijk gemaakt door het Waddenfonds. Het RCW (het Regionaal College Waddengebied) zal het B&O plan opstellen in opdracht van het CCW (Coördinatie College Waddengebied), dat het ook vaststelt. De opzet van het B&O plan is flexibel zodat het mogelijk is te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en beslissingen.

In het CCW zal de programmasturing door de minister van VROM, overeenkomstig de programma-aanpak bij de Nota Ruimte, gestalte krijgen. Een essentiële voorwaarde daarbij is dat er geen wijziging in verantwoordelijkheden en bevoegdheden optreedt. De werkwijze in het RCW is overeenkomstig dit uitgangspunt.

Het RCW wordt georganiseerd rond de belangrijkste thema's die spelen in en rond de Waddenzee. De leden van het RCW zullen als «regisseurs» verantwoordelijkheid nemen voor die thema's en daarop aanspreekbaar zijn. Problemen worden dus bij een individuele regisseur, al naar gelang hun thema, neergelegd. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Waddenzeebeleid staat centraal. Daarbij is een specifieke taak weggelegd voor de onafhankelijk voorzitter van het RCW. Het RCW zal als een gezamenlijk college gaan functioneren en besluiten. De leden van het RCW zullen zodanig gemandateerd zijn dat zij ook daadwerkelijk aan de besluitvorming kunnen deelnemen.

Een klein en kwalitatief hoogwaardig secretariaat ondersteunt het RCW. Binnen ieder thema is het overleg met maatschappelijke organisaties van belang, maar gezien de specifieke positie van het natuurbeheer wordt hier specifiek op ingegaan. Natuurbeheer zal als voornaamste activiteit op de Waddenzee een plek krijgen in de Beheerraad Waddenzee, die zal worden ondergebracht in het thema «natuur». De regisseur voor het thema natuur betreft de Beheerraad bij het opstellen en uitvoeren van de relevante onderdelen van het B&O-plan. In de Beheerraad hebben terreinbeherende organisaties, inclusief rijksbeheerders zoals V&W en LNV zitting. De Beheerraad heeft als taak 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.

4. Rijksprojectenprocedure gaswinning onder de Waddenzee

Op 6 oktober jl. heeft u ingestemd met het besluit de rijksprojectenprocedure van toepassing te verklaren op gaswinning onder de Waddenzee. Voordat daadwerkelijk gas kan worden gewonnen moet nog een aantal andere besluiten worden genomen i.e. het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten.

Inmiddels is gestart met het opstellen van het projectbesluit voor de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen. Net als voor de PKB Waddenzee, zal ook voor dit besluit een passende beoordeling worden gemaakt. In het projectbesluit zullen ook de resultaten uit de passende beoordeling van de PKB Waddenzee en de relevante gegevens uit de passende beoordeling van PMR worden meegenomen. Deze informatie is nu reeds voorhanden.

De uitvoeringsbesluiten zullen worden gecoördineerd door de Minister van Economische Zaken als projectminister. Hierover vindt reeds intensief contact plaats met de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen. Het opstellen van de ontwerpbesluiten zal van start gaan op het moment dat de NAM op één vast moment alle benodigde vergunningaanvragen voor gaswinning bij de diverse bevoegde gezagen indient. Het streven is erop gericht om de vergunningverlening voor de zomer van 2006 af te ronden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker