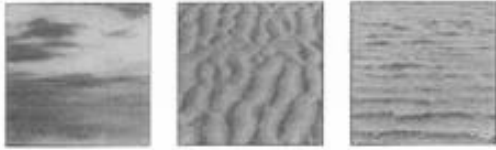


Pkb Waddenzee beleidsinstrument in blessuretijd

Advies aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer over het aangepaste deel 3 pkb Derde Nota
Waddenzee

advies 2006/01
28 februari 2006

RAAD VOOR DE WADDEN



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

betreft
advies over het aangepaste deel 3
pkb Derde Nota Waddenzee

ons kenmerk
14/MvR

datum
20 maart 2006

Geachte Minister,

Op 19 december 2005 hebt u de Raad voor de Wadden gevraagd advies uit te brengen over de aanpassingen in deel 3 van de pkb Derde Nota Waddenzee daarbij uitgaande van het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid, het advies van de Raad voor de Wadden over natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Wadden-academie, actuele beleidsontwikkelingen zoals de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 en de resultaten van de Strategische Milieubeoordeling (smb) en de Passende Beoordeling (pb). Daarnaast vroeg u specifiek aandacht te besteden aan het beleidsvoornemen met betrekking tot de recreatievaart.

Op 28 februari jl. heeft de Raad niet alleen het door u gevraagde advies vastgesteld, maar daaraan ook nog een advies toegevoegd over de bruikbaarheid van het pkb-instrument tegen de achtergrond van gerechtelijke uitspraken over de doorwerking van de Vogel- en Habitatrichtlijn, c.q. de wijze waarop in de toekomst vorm en inhoud kan worden gegeven aan het Waddenzeebeleid.

De Raad is van mening dat de pkb zo spoedig mogelijk moet worden vastgesteld, maar ook dat de pkb niet langer het geschikte instrument is voor het vastleggen van het Waddenzeebeleid. Om die reden zou vanaf de datum van inwerkingtreding moeten worden gewerkt aan het, op nationaal schaalniveau, verankeren van het strategische Waddenzeebeleid in het Natuurbeleidsplan.

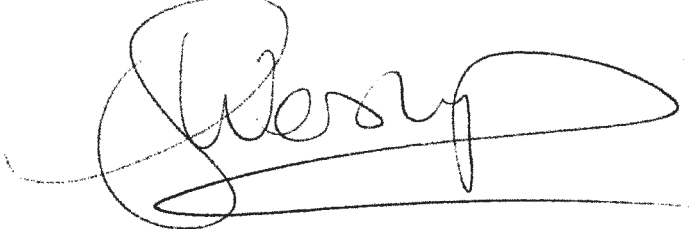
De onduidelijke scheiding tussen het toetsingskader (Vogel- en Habitatrichtlijn) en het ruimtelijk afwegingskader (pkb) zou in de huidige pkb kunnen en moeten worden weggenomen. Aansluitend hierop adviseert de Raad om met de resultaten van de smb en de pb het ruimtelijk afwegingskader opnieuw te doorlopen, zodat de milieugevolgen van de ruimtelijke afwegingen herkenbaar worden in de pkb-tekst.

Het aan de pkb toevoegen van een Nota van Verantwoording geeft een heldere onderbouwing van de redenen tot aanpassing van de pkb. De waarde van een dergelijke nota neemt toe naarmate deze vollediger is. In het advies geeft de Raad een aantal, naar onze mening belangrijke, onderwerpen aan, die in deze nota ontbreken, of in onvoldoende mate worden verantwoord. Overigens verdient een deel van de betreffende onderwerpen ook in de pkb-tekst zelf meer aandacht.

Hoogachtend,



mr. R.S. Cazemier, voorzitter



mevrouw mr. J. Westinga, secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Algemeen	9
1.2 Adviesaanvraag	9
1.3 Afbakening en aanpak	10
2 Rol en betekenis van de pkb	13
2.1 Algemeen	13
2.2 Ontwikkelingen	13
2.3 Overgangperiode	15
2.4 Pkb-procedure	16
3 Ruimte voor de Wadden	19
4 Passende beoordeling en Strategische milieubeoordeling	21
4.1 Algemeen	21
4.2 Passende beoordeling	21
4.3 Strategische milieubeoordeling	22
4.4 Cumulatie van effecten	23
5 Inhoudelijke beleidswijzigingen	25
5.1 Algemeen	25
5.2 Hoofdpunten gewijzigd beleid	25
Bijlage 1 Vergelijking deel 3 PKB 2001 met aangepaste PKB 2006	29
Bijlage 2 Adviesaanvraag	37
Bijlage 3 Samenstelling Raad voor de Wadden	39
Bijlage 4 Publicaties Raad voor de Wadden	41

Samenvatting

De Raad voor de Wadden is op 19 december 2005 door de Minister van VROM gevraagd advies uit te brengen over de doorgevoerde aanpassingen in het concept aangepast deel 3 pkb Derde Nota Waddenzee. Het concept aangepast deel 3 vervangt het oorspronkelijke deel 3 uit 2001, waarvan de behandeling door de Tweede Kamer in het voorjaar 2002 moest worden afgebroken wegens de val van het kabinet Kok II.

Uitgangspunten van de Raad

De Raad heeft het zwaartepunt van haar advisering gelegd bij de vraag of een planologische kernbeslissing in de huidige situatie nog wel het meest adequate beleidsinstrument is. Gezien de noodzaak om het sinds voorjaar 2002 door uitstel van de pkb-behandeling ontstane beleidsvacuüm zo spoedig mogelijk op te heffen, meent de Raad dat de voorliggende pkb wel *moet* worden vastgesteld. De Raad adviseert daarom tevens over de inhoud van het herziene deel 3. Voor een aantal onderwerpen verwijst de Raad naar zijn relevante, sinds 2003 uitgebrachte adviezen. De Raad plaatst een aantal kanttekeningen bij de door het kabinet gevolgde procedure om tot een aangepast deel 3 van de pkb te komen. De Raad mist een volledige verantwoording van de procedure, waaronder de motivatie van het (zonder inspraak) opnemen van bepaalde beleidsbeslissingen met de status van concrete beleidsbeslissing of beslissing van wezenlijk belang.

Recente ontwikkelingen bij wet- en regelgeving

De Raad mist in de pkb een beschouwing over de betekenis van actuele (jurisprudentie over) wet- en regelgeving waarbij vooral wordt gedoeld op de Vogel- en Habitatrichtlijn en de op 1 oktober 2005 inwerking getreden Natuurbeschermingswet 1998. Volgens de Raad betekent dit een verschuiving van het ruimtelijk ordeningsbeleid naar het natuurbeleid, hetgeen directe consequenties heeft voor de inhoud en reikwijdte van de pkb. De pkb wordt daarmee (weer) beperkt tot de afweging van de ruimtelijke aspecten van de op grond van de Habitattoets toegestane functies.

De rol en betekenis van de pkb

De Raad maakt opmerkingen over de rol en de betekenis van de pkb als instrument voor beleid en beheer van de Waddenzee. Dit in lijn met zijn eerder uitgebrachte advies over de bestuurlijke organisatie waar de rol van het instrument pkb aan een kritische beschouwing wordt onderworpen en een adequaat alternatief sturingsinstrument wordt geschetst. Omdat de Raad van mening is dat op dit moment de pkb, na het aanbrengen van de noodzakelijke verbeteringen, zo spoedig mogelijk dient te worden vastgesteld, adviseert hij dit te doen voor een periode van ten hoogste vijf jaar. Tegelijkertijd kan gestart worden met de "ontmanteling" van de pkb waarbij het strategisch Waddenzeebeleid wordt opgenomen in het Natuurbeleidsplan.

Nota van Verantwoording

De Raad adviseert om een vollediger Nota van Verantwoording aan de pkb toe te voegen met de onderbouwing van de redenen tot aanpassing van de pkb. In het advies geeft de Raad een aantal belangrijke onderwerpen aan, die in deze Nota van Verantwoording ontbreken, of in onvoldoende mate worden verantwoord.

Passende beoordeling en Strategische milieubeoordeling

De Raad gaat in het advies alleen in op de vertaling van de resultaten van de passende beoordeling en de strategische milieubeoordeling in de pkb tekst. Bij toekomstige opname van het Waddenzeebeleid in het Natuurbeleidsplan en het beheerplan adviseert de Raad om een meer volledige passende beoordeling uit

te voeren van de afzonderlijke activiteiten. Wat betreft de strategische milieubeoordeling adviseert de Raad om met de resultaten hiervan het ruimtelijk afwegingskader opnieuw te doorlopen, zodat de doorwerking van de milieugevolgen in de pkb tekst op een herkenbare manier plaatsvindt. De Raad constateert dat middels de strategische milieubeoordeling het niet mogelijk is de cumulatie van effecten te beschrijven. In de pkb wordt erkend dat de beschikbare informatie onvoldoende houvast biedt. De Raad had het op prijs gesteld als een poging was gedaan om met name de ruimtelijke aspecten van de beoordeelde functies aan een passende beoordeling en een strategische milieubeoordeling te onderwerpen, om zodoende na te gaan of er voor die aspecten in ieder geval iets valt te zeggen over de cumulatie van effecten.

Inhoudelijke opmerkingen

De Raad maakt bij verschillende wijzigingen in de tekst van de pkb inhoudelijke opmerkingen. Op een aantal onderwerpen is de Raad dieper ingegaan. Het betreft de onderwerpen verbreding "hand aan de kraan"-principe, duurzame economische ontwikkeling, referentiekader en streefbeeld, duisternis, niet-gebruikswaarden en cultuurhistorische waarden.

1 Inleiding

1.1 Algemeen

De pkb Derde Nota Waddenzee vervangt de pkb Tweede Nota Waddenzee, die in 1993 is vastgesteld. Nadat de Derde Nota Waddenzee in het voorjaar van 2002 procedureel was gevorderd tot de afronding van de behandeling van het zogenaamde deel 3 door de Tweede Kamer, is de procedure stopgezet tot het kabinet in december 2005 besloot het oorspronkelijke deel 3 in te trekken en een herziene versie te publiceren.

In de aanloop naar de herziene versie zijn nieuwe Europese milieuregels in werking getreden, op grond waarvan de Derde Nota Waddenzee moest worden onderworpen aan een Strategische milieubeoordeling (smb). Verder is het Ministerie van VROM tot de conclusie gekomen dat het uitvoeren van een Passende beoordeling (pb) wellicht noodzakelijk zou kunnen zijn¹, wat heeft geleid tot het besluit om zowel een smb als pb uit te voeren. Beide beoordelingen moeten, alvorens ze worden vastgesteld, ter visie worden gelegd. In het verlengde hiervan heeft het kabinet besloten, in afwijking op de formele pkb-procedure, het herziene deel 3 eveneens (gedeeltelijk) in inspraak te brengen en daarover opnieuw bestuurlijk overleg te voeren, om vervolgens een definitief (aangepast) deel 3 aan de Tweede Kamer aan te bieden. Het kabinet gaat in de Nota van Verantwoording in op de voortzetting van de pkb-procedure.

Strategische milieubeoordeling (smb)

De smb is gebaseerd op de Europese richtlijn 2001/42/EG, die sinds zomer 2004 van kracht is. De richtlijn is van toepassing op plannen en programma's van overheidsinstanties die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven en die mogelijk belangrijke gevolgen hebben voor het milieu (milieu inclusief natuur en landschap). Bedoeling is om milieueffecten tijdens de voorbereiding van plannen en programma's in beeld te brengen en mee te laten wegen in de besluitvorming. De resultaten van de smb worden tezamen met het betreffende ontwerpplan of -programma ter inzage gelegd. Het aangepast deel 3 van de pkb is in dit geval het ontwerpplan.

Passende beoordeling (pb)

De pkb is een plan in de zin van de Europese Habitatrichtlijn (art. 6, lid 3) waardoor een Habitattoets (ook wel passende beoordeling) dient te worden uitgevoerd, voorafgaand aan het vaststellen van de pkb. In de pb wordt nagegaan of voor de in de pkb voorkomende beleidsuitspraken aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee kan worden voorkomen. Hierbij wordt rekening gehouden met alle praktisch mogelijke mitigerende voorwaarden. De pb is evenals de smb een beoordeling van een plan in het algemeen. De nu uitgevoerde pb laat daarom onverlet dat later bij de feitelijke vergunningverlening opnieuw een pb dient te worden verricht op het concrete niveau van de activiteit zelf.

1.2 Adviesaanvraag

Volgens de Minister van VROM is het nieuwe deel 3 inhoudelijk gewijzigd naar aanleiding van het rapport van de de Adviesgroep Waddenzeebeleid, het advies van de Raad voor de Wadden over natuur- en landschapsgrenzen, actuele beleidsontwikkelingen, en de resultaten van de pb en smb. In haar brief van 19 december 2005 (bijlage 2) vraagt zij de Raad om een advies over de doorgevoerde aanpassingen en over mogelijke alternatieven voor de kwantitatieve beperking van het aantal ligplaatsen voor de recreatievaart die in de pkb is opgenomen.

Niet alleen de inhoud van deel 3 van de pkb is veranderd, maar ook de (juridische) context waarin de pkb moet worden geplaatst is de afgelopen jaren

¹ Beheer van "Natura 2000"-gebieden – de bepaling van art. 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) – 2000, Bureau voor officiële publicaties de Europese Gemeenschappen, Luxemburg, blz. 31

verder uitgekristalliseerd. In de periode waarin de herziene versie is voorbereid hebben met name het Europese Hof² en vervolgens de Raad van State³ uitspraken gedaan, waarin de juridische betekenis van het toetsingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) voor de aangemelde speciale beschermingszones (de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) wordt verduidelijkt en onderstreept. Dit juridische kader is kaderstellend voor het in de pkb verwoorde beleid. De Raad is van mening dat de mogelijke consequenties die hieruit voortvloeien ten aanzien van de aard en inhoud van de pkb zodanig zijn dat zij in het advies tot uiting moeten komen, en neemt op dit punt de vrijheid om een bredere invulling te geven aan het advies.

Over de ligplaatsen voor de recreatievaart zal de Raad een gevraagd advies uitbrengen nadat de Stuurgroep Waddenprovincies het concept-convenant ter vaststelling voorlegt aan de betrokken besturen. De Raad acht het niet zinvol om te adviseren over een voorgenomen beperking van het aantal ligplaatsen zonder te kunnen beschikken over een goede analyse van de problemen en knelpunten die (een verdere groei van) de recreatievaart oplevert voor de veiligheid op en de natuurwaarden van de Waddenzee. Verder zal een analyse van de oorzaken van de gesignaleerde en verwachte problemen en knelpunten de basis moeten leveren voor een gefundeerde beoordeling van de effectiviteit van mogelijke (combinaties van) maatregelen. Verwacht wordt dat de samenwerkende overheden voornoemde inventarisatie- en analyseresultaten, als achtergrondinformatie bij de adviesaanvraag over het concept-convenant, beschikbaar zullen hebben voor de Raad. Het concept-convenant zal volgens de Stuurgroep Waddenprovincies voor de zomer van 2006 worden gepubliceerd. De Raad kan dus tijdig adviseren, zodat het kabinet hierover nog een standpunt kan formuleren voordat het herziene deel 3 door de Tweede Kamer zal worden behandeld.

1.3 Afbakening en aanpak

In relatie tot het in november 2001 uitgebrachte deel 3 kan de inhoud van het herziene deel 3 van de pkb Derde Nota Waddenzee worden onderverdeeld naar:

- ongewijzigd beleid c.q. ongewijzigde tekst;
- op basis van nieuw sectoraal beleid geactualiseerde tekst;
- beleidsaanpassingen en –aanvullingen n.a.v. het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW);
- beleidswijzigingen voortkomend uit de veranderde samenstelling van de regering;
- beleidsaanpassingen en –aanvullingen n.a.v. de smb en pb.

De wijzigingen zijn (grotendeels) samengevat in de Nota van Verantwoording. In deze nota wordt niet ingegaan op de opvattingen van het kabinet over de rol en betekenis van de pkb tegen de achtergrond van ontwikkelingen op het gebied van (jurisprudentie over) wet- en regelgeving, en met name de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998. In hoofdstuk 2 van dit advies is een aantal kanttekeningen geplaatst bij de gevolgde procedure.

De Raad gaat wel in op de vraag of een planologische kernbeslissing in de huidige situatie nog wel het meest adequate beleidsinstrument is om het gewenste beleid en beheer van de Waddenzee vorm te geven, en zo ja, of in dat geval het in de pkb opnemen van (aanvullend) sectoraal beleid passend is voor dit instrument. De realiteit is dat de voorliggende pkb Derde Nota Waddenzee in zijn huidige vorm wel moet worden vastgesteld door het kabinet en de Staten-Generaal. Een aantal ontwikkelingen en maatregelen in het Waddengebied vereist namelijk dat het beleidsvacuüm dat is ontstaan, zo spoedig mogelijk wordt opgeheven door het vaststellen van nieuw beleid. Gebaseerd op die

² Hof van Justitie EG, 7 september 2004, C-127-02, AB 2004, 365

³ AB RvS, 22 december 2004, MenR 2005, nr. 11K, LJN-nummer AR8011

verwachting is, behalve een advies over het instrument pkb in relatie tot de Waddenzee, een advies over de inhoud van het herziene deel 3 dan ook op zijn plaats. Voor zover dit (deel)onderwerpen betreft waarover de Raad onlangs heeft geadviseerd, is volstaan met een verwijzing naar het desbetreffende advies⁴. De overige inhoudelijke opmerkingen en adviezen over relevante inhoudelijke beleidsaanpassingen zijn weergegeven in paragraaf 5.2 en (in tabelvorm) in bijlage 1. In deze bijlage zijn bedoelde aanpassingen puntsgewijs opgesomd, en waar nodig voorzien van een opmerking van de Raad.

Met betrekking tot de pb en smb is, conform de adviesaanvraag, niet inhoudelijk ingegaan op de afzonderlijke onderwerpen die in deze rapportages aan de orde komen, maar heeft de Raad zich beperkt tot een advies over de opzet en uitwerking van de pb en smb als geheel, in relatie tot het abstractieniveau en de reikwijdte van deel 3 van de pkb.

⁴ Duurzaam duurt het langst (2003/01), Duurzaam duurt het langst II (2004/01), Reactie op advies 'Ruimte voor de Wadden' van de AGW (2004/02), Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie (2004/06), Duurzaam sociaal economisch ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (2005/02), Investeringsplan Waddenfonds (2005/03), Werken aan Wadden-weten (2005/04)

2 Rol en betekenis van de pkb

2.1 Algemeen

De pkb Nota Waddenzee heeft in de afgelopen decennia een centrale rol gespeeld in het Waddenzeebeleid. In zijn advies over de bestuurlijke organisatie heeft de Raad, met het oog op de actuele en toekomstige sturingsmiddelen voor beleid en beheer van de Waddenzee, niet alleen deze centrale rol ter discussie gesteld, maar ook het alternatief daarvoor aangegeven. In het voorliggende advies is deze lijn doorgetrokken door aan te geven waar en op welke wijze de pkb niet meer voldoet als *het* instrument voor beleid en beheer van de Waddenzee, wat de consequenties zouden moeten zijn voor de toekomst van de pkb Waddenzee en wat dat op dit moment betekent voor de inhoud en verdere procedure van de pkb Derde Nota Waddenzee.

2.2 Ontwikkelingen

De Waddenzee heeft voor het overgrote deel de status van Vogelrichtlijngebied en Habitatrichtlijngebied, met als gevolg dat activiteiten en ruimtelijke functies onderhevig zijn aan het *toetsingskader* van deze richtlijnen, dan wel aan dat van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin deze richtlijnen zijn geïmplementeerd. Op basis van dit toetsingskader wordt vastgesteld welke menselijke activiteiten en ruimtelijke functies wel en welke niet toelaatbaar zijn in (en in sommige gevallen ook rond) de Waddenzee, met inbegrip van de toelaatbare omvang en intensiteit van afzonderlijke activiteiten en functies in relatie tot andere (cumulatie van effecten). Met inachtneming van deze toetsingsresultaten biedt het ruimtelijke ordeningsbeleid, in dit geval de pkb, vervolgens het planologische *afwegingskader* voor de ruimtelijke verdeling van deze activiteiten of functies over het plangebied. Voor zover er sprake is van aanvullende eisen op het gebied van de ruimtelijke ordening kan een aanvullende toets op ruimtelijke aspecten noodzakelijk zijn. Zowel de ruimtelijke afweging als de ruimtelijke toetsing vindt plaats binnen de kaders die door het toetsingskader van de VHR/Natuurbeschermingswet 1998 worden gesteld. Daarmee is de primaire vraag die in de pkb aan de orde zou moeten komen niet *of* een activiteit of functie binnen het plangebied kan worden toegestaan, maar vooral *waar* die activiteit of functie kan worden toegestaan. Zoals genoemd, kunnen daarbij nadere eisen worden gesteld aan de ruimtelijke aspecten van de activiteit of functie.

De Raad adviseert om in de pkb duidelijker aan te geven dat aan de hand van het toetsingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn de toelaatbaarheid van menselijke activiteiten wordt bepaald, en dat vervolgens met het afwegingskader van de pkb wordt bepaald waar de betreffende activiteit in het plangebied kan worden toegestaan.

Afwegingskaders in de pkb Derde Nota Waddenzee

In de Toelichting op de pkb-tekst wordt een groot aantal 'afwegingskaders' opgesomd, die het beeld oproepen dat er in het Waddenzeegebied in verhouding tot de rest van Nederland veel extra regels gelden. Bovendien wekt de term 'afweging' de indruk dat er ruimte is voor verschillende interpretaties, waardoor bijvoorbeeld natuur- en milieuregels binnen het Waddengebied strikter worden gehanteerd dan elders. In het algemeen kan worden gesteld dat hiervan geen sprake is. Generieke wet- en regelgeving, zoals de Wet milieubeheer, de Flora- en faunawet, de Monumentenwet, enz., gelden binnen en buiten de Waddenzee in gelijke mate. Dit laat onverlet dat de rijkdom van de Waddenzee aan natuurwaarden en monumenten ertoe leidt dat de bepalingen van deze wet- en regelgeving in dit gebied vaker van invloed zijn op de besluitvorming.

De bijzondere status van de Waddenzee met betrekking tot meerdere aspecten, zoals de status van 'speciale beschermingszone' (VHR), PSSA (IMO), voorlopige aanwijzing als natuurlijk waterlichaam (KRW), enz., leidt voor een aantal van deze kwalificaties wel tot een op deze kwalificatie toegespitst beschermingsregime. Dat regime is dan wel van toepassing op alle gebieden waaraan deze status is verleend. Voor de Waddenzee is in dit kader met name de aanwijzing als Vogel- en Habitatrichtlijngebied bepalend.

De laatste categorie die overblijft betreft de specifieke bepalingen die voortkomen uit de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, en die via de pkb worden geïntroduceerd (duisternis, bebouwing). Van deze bepalingen, die in de pkb worden gevat onder de term 'landschappelijke kwaliteit', kan wel worden gesteld dat ze aanvullend zijn op de generieke wet- en regelgeving.

Deel 3 van de pkb Derde Nota Waddenzee opent met het definiëren van de aard en werkingssfeer van de pkb. *"Deze pkb bevat de hoofdlijnen van het rijksbeleid voor de Waddenzee. De pkb is gebiedsgericht van karakter en integreert het ruimtelijk en ruimtelijk relevante rijksbeleid voor de Waddenzee. [] Daarnaast is de pkb richtinggevend voor het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten."*

Het kabinet bevestigt met deze definitie dat de pkb een instrument is voor de ruimtelijke ordening, dat de mogelijkheid biedt om op hoofdlijnen verschillende functies wat betreft hun ruimtelijke aspecten tegen elkaar af te wegen. De pkb is richtinggevend voor provincies en gemeenten. In concreto gaat het om de afweging waar een bepaalde functie op basis van planologische criteria wordt toegestaan of wenselijk wordt geacht. De beoogde integratie houdt in dat de pkb richtinggevend criteria levert voor de wijze waarop functies ruimtelijk zo kunnen worden gerangschikt, dat hiermee invulling wordt gegeven aan de gewenste ruimtelijke en functionele samenhang. Die onderlinge afstemming en afweging van functies blijft onverminderd van belang voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, zoals behoud en ontwikkeling van de openheid van het landschap, behoud van de landschappelijke herkenbaarheid van de wordingsgeschiedenis, alsmede de ontwikkeling van de invloed van de mens hierop, behoud van duisternis, enzovoort. Samenvattend wordt geconcludeerd dat de pkb vooral als functie heeft om in het gebied toelaatbare activiteiten en functies op hoofdlijnen ruimtelijk te structureren.

Sinds de vaststelling van de eerste pkb Waddenzee in 1980 hebben op het gebied van wet- en regelgeving zodanige ontwikkelingen plaatsgehad dat het natuurbelang van de Waddenzee steeds nadrukkelijker bepalend is geworden voor het antwoord op de vraag of, en zo ja in welke mate en op welke plaats, medegebruiksfuncties in het gebied toelaatbaar zijn. In feite zijn alleen functies die in de Waddenzee plaatsvinden 'om dwingende redenen van openbaar belang' zoals veiligheid, zwaarwegender dan het natuurbelang. Pas daarna is, voor alle gebruiksfuncties die op basis van de natuur- en milieuregels toelaatbaar zijn, de ruimtelijke afstemming en afweging aan de orde. In de Nota van Verantwoording gaat het kabinet niet in op wijzigingen in de rol en betekenis van de pkb, als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van (jurisprudentie over) wet- en regelgeving en in het bijzonder in relatie tot de Vogel- en Habitatrichtlijn en de

Natuurbeschermingswet 1998. In de inspraakwijzer⁵ is aangegeven dat "Het kabinet [] besloten [heeft] de pkb-procedure voort te zetten met een aangepast deel 3, omdat er geen sprake is van een wezenlijk ander plan. De eerste stap voor de verdere behandeling van de pkb is dat iedereen nu kan inspreken op de beide beoordelingen en de verwerking ervan in de Derde Nota Waddenzee."

De Raad is van mening dat het kabinet ten onrechte voorbij gaat aan de betekenis van de hiervoor genoemde wet- en regelgeving voor de pkb Derde Nota Waddenzee. Een verplaatsing van het zwaartepunt van het rijksbeleid voor de Waddenzee van het Ruimtelijk ordeningsbeleid naar het natuurbeleid (Nationaal Natuurbeleidsplan) zou een logische reactie zijn op deze ontwikkeling. Deze verschuiving⁶ heeft directe consequenties voor de inhoud en reikwijdte van de pkb, in die zin dat de pkb (weer) wordt beperkt tot de afweging van de ruimtelijke aspecten van die functies die op basis van de habitattoets en andere relevante Europese richtlijnen in het gebied worden toegestaan. Mede in het licht van de aankomende nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waarin het instrument pkb, zoals het zich laat aanzien, zal verdwijnen, kan in de toekomst op het niveau van het rijksbeleid voor de Waddenzee worden volstaan met een structuurvisie.

De Raad adviseert om bij het aangekondigde 'aangepaste deel 3' een aangepaste Nota van Verantwoording te voegen en daarin aan te geven dat het toetsingskader dat voortkomt uit de Vogel- en Habitatrichtlijn kaderstellend is voor het afwegingskader van de pkb, en om in het verlengde daarvan aan te geven welke consequenties dit heeft voor de reikwijdte en betekenis van de pkb voor het Waddenzebeleid.

2.3 Overgangperiode

Op dit moment vigeert de pkb Tweede Nota Waddenzee uit 1993, en het op basis van die pkb opgestelde Beheersplan Waddenzee. Hiervoor was in 2004⁷ een kabinetsbesluit nodig om de pkb voor een tweede termijn te verlengen. De nagestreefde datum van inwerkintreding van de pkb Derde Nota Waddenzee ligt in 2007, met een voorgestelde termijn van 10 jaar. De inhoud van de pkb zal worden uitgewerkt in een Beheer- en Ontwikkelingsplan.

De Raad heeft de afgelopen jaren meerdere keren gewezen op het beleidsvacuüm dat op een aantal beleidsterreinen ontstond, of dreigde te ontstaan, door het uitblijven van de vaststelling van de actualisatie en vernieuwing van het beleid voor de Waddenzee op nationaal niveau. Gegeven de -wat betreft de inhoud- inmiddels al lang verstreken houdbaarheidsdatum van de vigerende pkb Tweede Nota Waddenzee is de Raad van mening dat het nieuwe beleid op de kortst mogelijke termijn moet worden vastgesteld. Dat betekent dat de pkb Derde Nota Waddenzee zo spoedig mogelijk in werking moet treden, ondanks de bezwaren tegen de (gepretendeerde) reikwijdte van deze pkb.

Voorafgaand aan dit besluit is het noodzakelijk dat de pkb op verschillende onderdelen wordt aangepast, zoals het helderder verwoorden van het kaderstellende karakter van het toetsingskader van de VHR/Natuurbeschermingswet 1998. Inhoudelijk betekent dit dat de doorgevoerde wijzigingen ten opzichte van de eerdere versie van deel 3 gemotiveerd zichtbaar moeten worden, en dat de vertaling van sectoraal beleid naar gebiedsgericht beleid op een zuivere wijze moet zijn uitgevoerd. In hoofdstuk 5 is hier nader op

⁵ Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens, inspraakwijzer pkb Derde Nota Waddenzee, VROM 5296/december 2005

⁶ Zie: Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee, 2005, Raad voor de Wadden en Raad voor het openbaar bestuur, advies nr. 2005/05

⁷ Partiële herziening PKB Waddenzee 1993, Kamerstuk 29 227, nr. 1, 29 september 2003

ingegaan. Verder ligt het in de rede, dat aan dit besluit wordt toegevoegd dat de datum van vaststelling tevens de startdatum is voor de herziening van de pkb. Het spreekt voor zich dat bij dit toekomstperspectief voor het instrument pkb een werkingsduur van 10 jaar niet passend is.

De Raad adviseert om de pkb Derde Nota Waddenzee, nadat de noodzakelijke inhoudelijke verbeteringen zijn aangebracht, zo spoedig mogelijk vast te stellen voor een periode van ten hoogste vijf jaar. Verder adviseert de Raad om vanaf de instellingsdatum te starten met de herziening van de pkb (ontmanteling), met als resultaat verankering van het Waddenzeebeleid in het Natuurbeleidsplan, zonodig aangevuld met een structuurvisie, als onderdeel van de Nota Ruimte.

2.4 Pkb-procedure

Na de val van het kabinet Kok II in 2002 is het Waddendossier (i.c. de afronding van de pkb Derde Nota Waddenzee) aangemerkt als controversieel, met als gevolg dat de pkb-procedure werd stopgezet. Het kabinet Balkenende II heeft vervolgens de Adviesgroep Waddenzeebeleid geïnstalleerd met de opdracht om voor een aantal knelpunten in het Waddenzeebeleid oplossingsrichtingen te zoeken. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de bevindingen van de AGW te verwerken in het Waddenzeebeleid, alvorens de procedure voort te zetten. Verder is het kabinet steeds van mening geweest dat de wijzigingen in de pkb-tekst niet van wezenlijke aard zijn, zodat de pkb-procedure niet opnieuw behoeft te worden doorlopen. Herziening van deel 3 zou naar de mening van het kabinet tijdswinst opleveren ten opzichte van het opnieuw doorlopen van de gehele pkb-procedure⁸.

Gedurende de onderbreking hebben achtereenvolgens het Europese Hof en de Raad van State uitspraken gedaan met betrekking tot het toepassen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, die enerzijds (mede) resulteerden in aanpassingen in met name het schelpdiervisserijbeleid en anderzijds in het besluit om de pkb Derde Nota Waddenzee te onderwerpen aan een pb. Het oplopen van de vertraging heeft verder tot gevolg dat op basis van nieuwe regelgeving⁹ inmiddels ook een smb moest worden uitgevoerd. De uitvoering van een smb en pb gaat gepaard met het in inspraak brengen van de resultaten.

Uit het voorgaande blijkt dat de inhoud van de pkb Derde Nota Waddenzee als gevolg van zeer verschillende oorzaken is gewijzigd. Het kabinet heeft daarbij vastgehouden aan de oorspronkelijke opzet om te komen met een nieuw deel 3, hoewel het argument tijdswinst alle geldigheid heeft verloren. Het gevolg hiervan is een minder gestructureerde aanpak waarin een deel van de wijzigingen wel en een deel niet (opnieuw) in de inspraak wordt gebracht, en waarin is voorzien in een tweede versie van deel 3, die vergezeld van een reactienota (vergelijkbaar met deel 2) voor de zomer zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Feitelijk betreft het herzien deel 3 een nieuw deel 1, omdat de herziene versie niet alleen aanpassingen op basis van de pb en smb bevat, maar ook nieuw beleid voortkomend uit het rapport van de AGW. In de inspraakwijzer wordt dit nieuwe beleid wel genoemd, maar wordt niet consequent omgegaan met de afbakening van de onderdelen waarop kan worden ingesproken. Zo wordt in eerste instantie aansluitend op de opsomming van de wijzigingen aangegeven dat de inspraak naast de pb en de smb, "*het concept aangepast deel 3 pkb Derde Nota Waddenzee met bijbehorende kaarten, Nota van Toelichting en Nota*

⁸ Het betreft de verwachte tijdswinst ten opzichte van het opnieuw doorlopen van de totale pkb-procedure, alsmede ten opzichte van een formele herziening van de pkb

⁹ Inwerkingtreding per 2004 van de Europese Richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling van plannen en programma's (2001/42/EG)

van Verantwoording” omvat, terwijl de formele uitnodiging voor inspraak uitsluitend betrekking heeft op de vragen: “-Kunt u zich vinden in de conclusies uit de passende beoordeling en de strategische milieubeoordeling? –Vindt u dat beide beoordelingen voldoende zijn verwerkt in het concept aangepast deel 3 pkb Derde Nota Waddenzee?” Op basis van de laatste (formele) omschrijving kan worden geconcludeerd dat er geen inspraakmogelijkheid bestaat op het ongewijzigde beleid en het nieuwe beleid, voorzover dit niet naar aanleiding van de pb en smb tot aanpassingen heeft geleid. Deze benadering zou procedureel in ieder geval juist zijn, met als nadeel dat enkele, naar de mening van de Raad wel degelijk wezenlijke beleidswijzigingen, zoals het beleid ten aanzien van de gaswinning en de instelling van het Waddenfonds zonder inspraakmogelijkheden in de pkb worden opgenomen. Het betreft in deze gevallen wijzigingen in *concrete beleidsbeslissingen* en *beslissingen van wezenlijk belang* die conform de pkb-systematiek een partiële herziening van de pkb vereisen, met inbegrip van de bijbehorende inspraakmogelijkheden.

De Raad is van mening dat de onduidelijkheid en verwarring die in het Waddengebied toch al bestaat op het gebied van de grote hoeveelheid wet- en regelgeving alleen maar wordt versterkt met deze rommelige interpretatie van de pkb-procedure. De bijgevoegde Nota van Verantwoording, die overigens niet uitputtend is, neemt de onduidelijkheid niet in voldoende mate weg. Het belangrijkste manco is, dat in de Nota van Verantwoording wel wordt beschreven op welke wijze beleidsaanpassingen tot stand zijn gekomen, maar dat niet wordt verantwoord waarom deze aanpassingen zonder inspraakmogelijkheid in deel 3 van de pkb Derde Nota Waddenzee kunnen worden verwerkt. Dit tegen de achtergrond dat de betreffende aanpassingen op enig ander moment zouden hebben geleid tot een partiële herziening van de pkb, met inbegrip van de daarbij behorende inspraak. Het blijft daarom de vraag, wat het kabinet in deze fase kan doen met inspraakreacties op onderwerpen die wel in het herziene deel 3 staan, maar die niet kunnen worden gerelateerd aan aanpassingen op basis van de pb of smb en waarop derhalve formeel niet kon worden ingesproken.

De Raad adviseert om bij het definitieve aangepaste deel 3 een aangepaste Nota van Verantwoording te voegen, waarin, gerubriceerd naar aanleiding van de beleidsaanpassing, wordt verantwoord waarom bepaalde beleidsaanpassingen, met de status van concrete beleidsbeslissing of beslissing van wezenlijk belang, zonder inspraakmogelijkheden in de pkb zijn verwerkt.

3 Ruimte voor de Wadden

In een aantal eerder genoemde adviezen is de Raad ingegaan op het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW), alsmede op de reactie van het kabinet op dit rapport. In dit advies wordt korthedshalve verwezen naar deze reactie en adviezen. Herhaling ervan heeft geen toegevoegde waarde; immers het kabinet heeft de opmerkingen van de Raad kunnen betrekken bij de opstelling van deel 3. Voor zover er inhoudelijke kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de vertaling van het rapport van de AGW in deel 3, zijn deze verwoord in het overzicht in bijlage 1 (de matrix) waarbij sommige thema's inhoudelijk nader zijn toegelicht in paragraaf 5.2. Deze inhoudelijke toelichting heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

- streefbeeld en referentiekader;
- duurzame (sociaal-)economische ontwikkeling;
- algemene toepassing van het "hand aan de kraan"-principe.

4 Passende beoordeling en Strategische milieubeoordeling

4.1 Algemeen

De smb en de pb zijn beide nieuwe beoordelingsinstrumenten, waarmee nog niet veel ervaring is opgedaan voor het beoordelen van ruimtelijke plannen op het schaal- en abstractieniveau van de pkb Derde Nota Waddenzee. Door het gemis aan praktijkervaring kunnen beide beoordelingen tot op zekere hoogte worden beschouwd als experimenten om voeling te krijgen met de juiste aangrijpingspunten (passend bij de planvorm) en de gewenste diepgang van de beoordeling. Complicerende factor daarbij is, dat het sectorale beleid dat in de pkb ruimtelijk wordt geïntegreerd voorafgaand aan de pb van de pkb niet afzonderlijk zelf aan een pb is onderworpen. Hieruit komen twee dilemma's voort. Het eerste is dat de beoordelingen enerzijds het globale karakter zouden moeten hebben dat past bij een rijksnota op hoofdlijnen, maar dat ze anderzijds noodgedwongen moeten worden uitgevoerd én over de technisch-inhoudelijke aspecten én over de ruimtelijke gebiedsgerichte aspecten. Het tweede is dat de pb op onderdelen leidt tot de conclusie dat het vastgestelde sectorale beleid zou moeten worden aangepast, maar dat de discussie over de inhoud van het algemene sectorale beleid in het kader van de pb van de pkb niet aan de orde is. De noodoplossing die in deze gevallen wordt gekozen is het in de pkb formuleren van aanvullend of gewijzigd sectoraal beleid.

In dit advies is alleen ingegaan op de vertaling van de resultaten van de pb en smb in de pkb tekst. Er is, conform de adviesaanvraag, niet ingegaan op de inhoudelijke uitwerking van de pb en smb.

4.2 Passende beoordeling

In de pb komt duidelijk naar voren dat er grote verschillen bestaan op het gebied van kennis van de effecten van activiteiten die in de Waddenzee plaatsvinden. De Raad gaat er vanuit dat de 'state of the art' per activiteit als input heeft gediend voor de beoordeling, maar kan dit niet direct afleiden uit de beoordelingstabellen. Het verschil in beschikbare kennis van de effecten van activiteiten komt in de beoordelingstabellen onvoldoende tot uiting in de vorm van het signaleren van onzekerheden over de significantie van de (verwachte) effecten per beschouwde voorlopige instandhoudingsdoelstelling. Zowel in de tabellen als in de conclusies lijkt er een grote aanranding te bestaan om de juistheid van het voorgestelde beleid te onderstrepen. Zo wordt in de pb bij de invulling van de beoordelingsformats met behulp van het instrument mitigatie (waaronder nog niet bekende voorwaarden bij vergunningverlening) in meerdere gevallen "toegewerkt" naar de conclusie dat, op grond van de gegeven beschouwing en hieraan ten grondslag liggende gegevens en beoordeling, geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zal optreden. In de vertaalslag van pb naar pkb-tekst gaan dergelijke nuanceringen verloren, waardoor laatstgenoemde tekst niet meer aansluit op de pb. Als voorbeeld kunnen de aanleg van kabels en leidingen en de garnalenvisserij worden genoemd.

De wijze waarop de pb wordt uitgevoerd is in een aantal gevallen te rigide. Zo wordt bijvoorbeeld met betrekking tot het beperken van het aantal ligplaatsen voor de recreatievaart impliciet aangenomen dat er een evenredige relatie bestaat met het aantal vaarrecreanten op de Waddenzee, of met andere woorden dat het een efficiënt sturingsinstrument is voor de recreatiedruk in de Waddenzee. Deze niet of nauwelijks onderbouwde vooronderstelling heeft tot resultaat dat in de pb mogelijke negatieve bijwerkingen in de vorm van meer onveilige situaties als gevolg van te weinig ligplaatsen, een groter aantal recreanten dat droogvalt, of buiten de jachthavens voor anker gaat niet wordt onderkend, laat staan wordt meegenomen in de passende beoordeling.

Het gerapporteerde resultaat leidt tot de conclusie dat een inhoudelijke passende beoordeling van activiteiten op een hoger abstractieniveau, in het kader van de pkb niet of nauwelijks bijdraagt aan de kwaliteit van de pkb, en derhalve nauwelijks meerwaarde oplevert. Deze meerwaarde kan wellicht wel worden gerealiseerd indien per afzonderlijke activiteit een pb wordt uitgevoerd, met een daarbij passende diepgang. De pb van de pkb zou dan vervolgens op basis van de resultaten van de eerst uitgevoerde pb kunnen worden toegespitst op de ruimtelijke aspecten van de onderscheiden activiteiten. Het is opvallend en merkwaardig dat de pb geen analyse bevat, die gericht is op het identificeren van de ruimtelijk relevante componenten uit de inhoudelijke onderwerpen (milieu, ecologie, enz.). Dit resulteert uiteindelijk in een pkb waarin met betrekking tot bestaand sectoraal beleid in een aantal gevallen het sectorale beleid inhoudelijk wordt aangescherpt, terwijl richtinggevende uitspraken over de ruimtelijke aspecten, zoals verdringing, gewenste dan wel ongewenste combinaties van gebruiksfuncties enzovoort achterwege blijven.

De Raad adviseert om ten behoeve van de toekomstige verwerking van het Waddenzeebeleid in het Natuurbeleidsplan en het beheerplan een meer volledige passende beoordeling uit te voeren van de afzonderlijke activiteiten, waardoor een gelaagdheid in mate van detaillering kan worden aangebracht die recht doet aan zowel het nationale beleid op hoofdlijnen, als aan het concrete sectorale beleid.

4.3 Strategische milieubeoordeling

In de smb komen tien van de vele activiteiten die in de Waddenzee plaatsvinden aan de orde. Voor een groot aantal activiteiten blijft de reden waarom ze niet in de smb zijn meegenomen arbitrair, te meer daar het wel (merplichtige) activiteiten betreft met een mogelijk grote ruimtelijke en landschappelijke impact, zoals een windturbinepark nabij de Afsluitdijk, bebouwingshoogte, ruimtelijke reservering van (buitendijkse) gebieden voor versterking van de primaire waterkering. Een nadere toelichting over het gemaakte onderscheid tussen wel en niet beoordeelde activiteiten is naar de mening van de Raad op zijn plaats.

Voor een aantal onderwerpen dat in de smb aan de orde komt, is een heldere vertaling naar de ruimtelijke consequenties gewenst. De Raad is van mening dat de pkb op dit punt niet consistent is. Zo wordt in de smb bijvoorbeeld voor de te herstellen zoet-zoutovergangen een duidelijke conclusie getrokken met betrekking tot het type overgang dat de voorkeur verdient¹⁰. Vanuit de invalshoek van zowel het ruimtelijk structurerende karakter van de pkb, als vanuit de hoofddoelstelling voor de Waddenzee vraagt de Raad zich af welke overwegingen bij het kabinet tot een pkb-tekst leiden waarin wel het (vanuit de smb onbeargumenteerde) aantal nagestreefde overgangen wordt genoemd, maar niet het meest gewenste type wordt aangegeven (c.q. het beperkte aantal locaties waar dit type zoet-zoutovergang kan worden gerealiseerd), met inbegrip van de afwegingen die daarvoor (ook buiten het pkb-gebied) nog moeten worden gemaakt¹¹. De oppervlakkigheid van de pkb op dit onderdeel, dat direct effect heeft op de mate waarin wordt voldaan aan het realiseren van de hoofddoelstelling, contrasteert met de concreetheid en mate van detaillering van andere bepalingen, zoals de bebouwingshoogte en begrenzing van het aantal

¹⁰ smb, blz 65: "alternatief 2: verbrakken van zoet water [is] het meest voor de hand liggend alternatief. Hierbij is de kans op kwaliteitsverbetering in de vorm van het herstel van een natuurlijke zoet-zoutgradiënt het grootste. De effecten van een dergelijke ingreep zijn beperkt en middels randvoorwaarden goed in de hand te houden."

¹¹ Over dit onderwerp zal de Raad nog dit jaar een gevraagd advies uitbrengen aan de Minister van LNV.

ligplaatsen voor de recreatievaart, waarvan de relevantie in het licht van de hoofddoelstelling minder direct aantoonbaar is. Een tweede voorbeeld van inconsistentie betreft het onderwerp havens en bedrijventerreinen. In de smb wordt voorzichtig geconcludeerd dat concentratie en bundeling van activiteiten in de havens met de grootste diepgang op basis van milieuoverwegingen de voorkeur heeft. Deze conclusie is weliswaar in de Nota van Toelichting overgenomen, maar niet verwerkt, want ook hier ontbreekt in de pkb een aanvullende afweging gebaseerd op een visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in het Waddengebied. Des te vreemder is het dat de bundeling plotseling wel opduikt in relatie tot het beperken van de bebouwingshoogte in havens, door hiervoor een onberedeneerde uitzondering te maken voor Den Helder, Eemshaven en Delfzijl.

De Raad constateert dat de smb bijdraagt aan een beter inzicht in de milieugevolgen van activiteiten in de Waddenzee, maar dat dit inzicht in de toepassing van het ruimtelijk afwegingskader niet of nauwelijks een rol van betekenis speelt. Verder is in de voorgaande alinea aangegeven dat de conclusies in de smb in meerdere gevallen niet stroken met de tekst in de pkb. Dit leidt tot de conclusie dat de resultaten van de smb vooral zijn gebruikt om eerder gemaakte keuzen te bevestigen en niet om te komen tot een beter onderbouwde toepassing van het ruimtelijk (her)afwegingskader.

De Raad adviseert om met de resultaten van de smb het ruimtelijk afwegingskader opnieuw te doorlopen, zodat de doorwerking van de milieugevolgen van de ruimtelijke afwegingen op een herkenbare wijze in de pkb-tekst doorwerkt.

4.4 Cumulatie van effecten

De meerwaarde van de smb voor een integraal plan als de pkb zou in ieder geval kunnen liggen in het beschrijven en beoordelen van de ruimtelijke aspecten van een cumulatie van effecten; immers de pkb is *het* instrument om, daar waar aanwezig, richting te geven aan de oplossing van ruimtelijke vraagstukken en dilemma's. Beide rapporten (pb en smb) komen, overigens op basis van goede argumenten, niet verder dan een overzichtstabel met het aantal activiteiten dat beschermde soorten en habitats beïnvloedt. Het is terecht dat de rapportages geen krampachtige pogingen bevatten waarin alsnog de cumulatieve effecten worden beschreven, maar dat in plaats daarvan helder wordt aangegeven dat de beschikbare informatie onvoldoende houvast biedt voor het beschrijven van cumulatieve effecten. Om toch nog iets te kunnen zeggen over de cumulatie van effecten, wordt in het pb-rapport het volgende geconcludeerd: *"Omdat de meeste gevallen van cumulatie van effecten ook nu al optreden in de Waddenzee, meent de projectgroep dat de huidige toestand van de natuur in de Waddenzee tevens een aanwijzing geeft over de ernst van die cumulatie."* (pb, blz 43). De Raad vindt deze conclusie te gemakkelijk en niet te verenigen met een rapport van 200 pagina's, en vraagt zich bovendien af hoe deze zich verhoudt tot de door het kabinet onderschreven conclusies van de AGW¹², waarin een omvangrijk investeringsplan nodig wordt geacht voor herstel en ontwikkeling van natuurwaarden in de Waddenzee. Een betere conclusie zou zijn dat het abstractieniveau van de pkb zich kennelijk niet leent voor het in één stap uitvoeren van en de inhoudelijke en de ruimtelijke beoordeling van mogelijke cumulaties van effecten. Geconstateerd wordt dat deze poging wel is ondernomen, maar ook, dat er geen poging is gedaan om met name de ruimtelijke aspecten van de beoordeelde functies aan een pb en smb te onderwerpen, om zodoende na te gaan of er voor die aspecten in ieder geval iets valt te zeggen over de cumulatie van effecten.

¹² Brief van de Ministers van VROM en EZ en LNV aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 28 juni 2004, Kamerstuk 29 684 nr. 1

De betekenis van de conclusie dat de pb en smb onvoldoende informatie leveren voor het beschrijven en beoordelen van de cumulatieve effecten moet naar de mening van de Raad ten aanzien van twee aspecten in de pkb leiden tot een nadere overweging. In de eerste plaats zou het kabinet in de Nota van Toelichting een nadere beschouwing moeten geven wat de betekenis is van de nu gehanteerde 'van geval tot geval' benadering tegen de achtergrond van het ontbreken van voldoende inzicht in het totaal aan effecten waaraan het betreffende 'geval' wordt toegevoegd. In de tweede plaats wordt het wenselijk geacht dat het kabinet in de Nota van Verantwoording aangeeft wat deze conclusie betekent voor de verwachtingen omtrent de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een systeem van strikte natuur- en landschapsgrenzen, die immers uitgaan van een objectief vastgestelde totale gebruiksruimte per milieucompartiment.

De Raad adviseert om na te gaan op welke wijze de conclusie dat de cumulatieve effecten van het in de pkb opgenomen beleid niet kunnen worden omschreven doorwerkt in de 'van geval tot geval' beoordeling, alsmede in het voornemen om nader inzicht te krijgen in de ontwikkeling van een systeem van strikte natuurgrenzen.

5 Inhoudelijke beleidswijzigingen

5.1 Algemeen

De beleidswijzigingen die in het herziene deel 3 zijn aangebracht ten opzichte van de ingetrokken versie zijn in tabelvorm opgenomen als bijlage 1 bij dit advies. Daarbij is aangegeven (kolom 3) of de wijziging traceerbaar is in de Nota van Verantwoording of de Nota van Toelichting. Voorzover de Raad opmerkingen of kanttekeningen plaatst bij de wijziging zijn deze als regel verwoord in de vierde kolom van de tabel. Een aantal wijzigingen geeft aanleiding tot een meer uitgebreide reactie. Zoals eerder aangegeven gaat de Raad daarbij niet in op de onderwerpen waarover eerder in de periode vanaf 2003 al is geadviseerd. De overige onderwerpen zijn in de navolgende paragraaf beschreven.

5.2 Hoofdpunten gewijzigd beleid

Verbreding "hand aan de kraan"-principe

In afwachting van de conclusie over de bruikbaarheid van natuur- en landschapsgrenzen stelt het kabinet dat voor activiteiten in het Waddengebied algemene grenzen, aangevuld met een 'van geval tot geval' beoordeling bij vergunningverlening, blijven gelden. Het kabinet acht hiervoor de volgende zaken nodig:

- goede monitoring van de VHR-parameters;
- invoering van "hand aan de kraan"-principes met tijdige terugkoppelingsmechanismen;
- opvulling van kennisleemten.

In vergelijking met het bestaande beleid voegt het kabinet (het streven naar) "hand aan de kraan"-principes voor meerdere menselijke activiteiten toe. De Raad stemt in met de invoering van dit principe, omdat hiermee per menselijke activiteit een extra managementinstrument wordt geïntroduceerd waarmee kan worden gereageerd op onvoorziene ontwikkelingen. Uitgangspunt daarbij dient wel te zijn dat dergelijke terugkoppelingsmechanismen geen rol spelen in de beoordeling van de toelaatbaarheid van de betreffende activiteit, maar bedoeld zijn om adequaat te kunnen reageren op onvoorziene ontwikkelingen. Met andere woorden, het "hand aan de kraan"-principe vervangt niet het voorzorgbeginsel en mag evenmin worden gezien als een mitigerende maatregel, maar geldt vooral als bijsturingsinstrument om (onder onvoorziene omstandigheden) binnen de bandbreedte van de vergunning te blijven. De Raad vraagt verder aandacht voor het spanningsveld dat kan ontstaan door introductie van dit principe. Bestaande permanent toegelaten activiteiten en activiteiten waarvoor een vergunning is afgegeven ontlenen hieraan rechtszekerheid met betrekking tot de uitvoering van hun activiteit, die de uitvoerbaarheid van het "hand aan de kraan"-principe kan beperken.

De Raad adviseert om in de pkb aan te geven dat invoering van het "hand aan de kraan"-principe bedoeld is als management-instrument om te anticiperen op onvoorziene omstandigheden, en geen invloed heeft op de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. Verder adviseert de Raad om aan te geven welke relatie er bestaat tussen dit nieuwe instrument en de rechtszekerheid voor de uitoefening van toegelaten activiteiten.

Duurzame economische ontwikkeling

In het herziene deel 3 is de eerdere toezegging van het kabinet inzake het opstellen van een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief zonder nadere verklaring in de Nota van Verantwoording vervallen. De Raad is van mening dat het belang van het uitwerken van een duurzaam sociaal-economisch

ontwikkelingsperspectief nog steeds van groot belang is, en zelfs aan belang heeft gewonnen in relatie tot de uitvoering van het investeringsplan behorend bij het Waddenfonds. De Raad roept daarbij de in november 2005 te Leeuwarden gehouden Waddenconferentie in herinnering, waar alle belangengroeperingen in en rond de Waddenzee benadrukten behoefte te hebben aan een duidelijke visie op de toekomst van het Waddengebied. Een uitbouw van de reeds uitgevoerde eerste stap op dit gebied, in de vorm van een economisch ontwikkelingsperspectief¹³, naar een bredere sociaal-economische visie op duurzame ontwikkeling in het Waddengebied vormt een wezenlijk onderdeel van de gewenste totaalvisie waarop de doelen van het Waddenfonds kunnen worden gericht. Het gaat uiteindelijk om een verdere uitwerking van wat in het Ontwikkelingsperspectief is omschreven als: *"....het streven naar duurzame ontwikkeling van het gebied, zowel op ecologisch als op sociaal-economisch en toeristisch-recreatief terrein"*. Over het eerste resultaat daarvan (de publicatie) heeft de Raad bij brief van 14 april 2005 aan de Minister van Economische Zaken geadviseerd.

In relatie tot het duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief, dat met name ook betrekking heeft op de directe omgeving van de Waddenzee, is naar de mening van de Raad een heldere en concrete toekomstvisie noodzakelijk. Het is met name gewenst om, met inachtneming van de toelaatbaarheid binnen de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998, op basis van een dergelijke visie te komen tot onderbouwde ruimtelijke en planologische keuzen. Op deze wijze kan een traceerbare en onderbouwde vertaalslag worden gemaakt van de ruimtelijke afweging tussen verschillende gebruiksfuncties naar een gedifferentieerde werking (zoning) van planologische regels (bebouwingshoogte, duisternis, behoud van het open landschap, enz.) die in het Waddenzebeleid zijn opgenomen. Met een dergelijke benadering werkt de uitkomst van de ruimtelijke afweging direct door in de mate waarin afzonderlijke planologische bepalingen in delen van het Waddengebied van kracht zijn.

De Raad adviseert om voort te gaan met het ontwikkelen van een visie op de duurzame sociaal-economische ontwikkeling van het Waddengebied en hiertoe de eerder toegezegde uitwerking opnieuw op te nemen in de tekst van de pkb. De Raad wijst daarbij, onder verwijzing naar de resultaten van het Waddenzeeforum, op het belang om alle belanghebbenden te betrekken bij dit proces.

B&O-plan, referentiekader en streefbeeld

Het in de pkb geschetste ontwikkelingsperspectief voor de lange termijn tot 2030 zal door het Regionaal College Waddengebied worden geconcretiseerd in het op te stellen integraal Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied. Het ontwikkelingsperspectief is richtinggevend. Het concretiseren van het ontwikkelingsperspectief vindt plaats aan de hand van het opstellen van een streefbeeld en een referentiekader. In de Nota van Toelichting wordt het nieuwe Beheer- en Ontwikkelingsplan verduidelijkt. Het zal een modulaire opzet krijgen om flexibel te blijven om zodoende in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het plan bestaat uit drie delen. Deel A is het zogenaamde visiedeel, deel B het toetsingsdeel en deel C bevat het maatregelenprogramma. In het visiedeel wordt de concretisering van het ontwikkelingsperspectief gestalte gegeven, en is aldus de pkb *"...een integrale synthese van de bestaande bestuurlijke visies op het Waddengebied. Het is dus het eigendom van alle betrokken overheden"*.

¹³ "Wad anders", november 2004, Ministerie van Economische Zaken

De Raad stemt in met het centraal stellen van het ontwikkelingsperspectief uit de pkb. Zowel bij het op te stellen Beheer- en Ontwikkelingsplan als bij de opstelling van het investerings- en uitvoeringsplan in het kader van het Waddenfonds is het ontwikkelingsperspectief leidend. Essentieel in dit geheel zijn het nog op te stellen referentiekader en streefbeeld. Beide zijn al aangekondigd in de Tweede Nota Waddenzee, maar ontbreken nog steeds. Het referentiekader en streefbeeld zijn belangrijke hulpmiddelen bij het realiseren van beleid voor de Waddenzee, en zouden om die reden met voorrang moeten worden vastgesteld. Het gaat daarbij niet alleen om de uitwerking van het ontwikkelingsperspectief en het B&O-plan, maar ook om andere (daar aan verwante) zaken als het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee (VHR) en de vertaling daarvan in KRW-doelen.

De Raad adviseert om op de kortst mogelijke termijn het referentiekader en streefbeeld voor de Waddenzee vast te stellen, zodat deze als input kan dienen voor een voortvarende aanpak bij de opstelling van het Beheerplan.

Over de mogelijkheden om tot integratie van beheerplannen te komen in het kader van het nieuwe Beheer- en Ontwikkelingsplan zal de Raad dit jaar nog nader adviseren.

Doelstelling: duisternis

In de pkb-tekst is in hoofdstuk 2.1 Doelstellingen voor de Waddenzee "duisternis" toegevoegd als één van de te behouden landschappelijke kwaliteiten. Daar staat dat het beleid tevens is gericht op "*..behoud van de landschappelijke kwaliteiten, met name rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid inclusief duisternis*". In de Nota van Toelichting is, onder verwijzing naar het advies over dit onderwerp van de Gezondheidsraad "Hinder van nachtelijk kunstlicht voor mens en natuur" uit 2000, nader ingegaan op het belang van duisternis voor zowel mens als natuur.

De Raad kan zich vinden in het opnemen van de duisternis als kwaliteit van het Waddengebied in de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. De Waddenzee en het Waddengebied kennen nog relatief veel natuurlijke duisternis. Duisternis is zowel een landschappelijke als natuurlijke kwaliteit. Duisternis is niet alleen belangrijk voor de mens, maar ook van belang voor dieren: zij hebben een dag-nacht ritme waarbij duisternis een onmisbaar element is.

In de Nota van Toelichting is aangegeven dat beleid op het terrein van lichthinder wenselijk is. Juist de laatste jaren zijn natuur- en milieuorganisaties in samenwerking met bedrijven en overheden bezig initiatieven op dit terrein te nemen en activiteiten te ontwikkelen. Verder is in de RMNO Voorstudie "Mooi licht, mooi donker" (2005) de problematiek met voorbeelden en mogelijke aanpakken in kaart gebracht. Onder andere wordt voorgesteld lichthinder via de natuurbeschermingswetgeving te regelen. Ook provincies hebben mogelijkheden beleid te formuleren. Zo is in het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe "het beschermen en zo mogelijk het verbeteren van nachtelijk duister" als doelstelling opgenomen en is een lichtbronnenkaart gemaakt van de provincie. Bezien in het licht van deze reeds bestaande beleidsontwikkelingen, blijft het duister waarom in de pkb alleen maar wordt gesproken van de wens om tot beleid te komen. Zo kan bijvoorbeeld niet uit de tekst worden opgemaakt of het kabinet bestaande lichthinder wil terugdringen, of dat het te ontwikkelen beleid alleen betrekking zal hebben op nieuwe bronnen. De Raad is van mening dat een analyse moet worden gemaakt van de huidige situatie en de gewenste situatie, met inbegrip van het signaleren van mogelijke knelpunten en oplossingsrichtingen. Het resultaat hiervan zou moeten worden uitgewerkt in een toetsingskader.

De Raad adviseert om concrete invulling te geven aan de wijze waarop in het Waddengebied moet worden omgegaan met het thema duisternis in de vorm van een toetsingskader, dat is gebaseerd op een analyse van huidige en de gewenste situatie.

Niet-gebruikswaarden

In het deel 3 van de pkb uit 2001 heeft het kabinet aangekondigd zich te zullen laten informeren over de toepasbaarheid van het betrekken van niet-gebruikswaarden bij beleidsbesluiten. De belevingswaarde van het landschap wordt in dit verband andermaal als voorbeeld genoemd, omdat de bescherming en het behoud van de landschappelijke kwaliteiten tot de hoofddoelstelling van de pkb behoort. In een volwaardige afweging van alle kosten en baten vormen de niet-gebruikswaarden een essentieel onderdeel. Ook in de pkb wordt het begrip belevingswaarde gehanteerd. In de Nota van Verantwoording is niet aangegeven waarom de eerder geformuleerde toezegging is vervallen.

De Raad adviseerde in zijn eerdere advies over natuur- en landschapsgrenzen onderzoek te laten uitvoeren naar de niet-gebruikswaarden van het Waddengebied in het algemeen en de belevingswaarde van het landschap in het bijzonder. In het verlengde daarvan heeft hij geadviseerd de mogelijkheden van medegebruik te beoordelen aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse als toetsingskader. Hierin worden naast de gebruikswaarden ook de niet-gebruikswaarde van het Waddengebied opgenomen.

De Raad adviseert om in de Nota van Verantwoording aan te geven op grond van welke informatie de toezegging van het kabinet om zich te laten informeren inzake de gebruiksmogelijkheden van methoden om niet-gebruikswaarden te betrekken bij besluitvorming, niet is overgenomen in de herziene versie van deel 3, dan wel deze toezegging opnieuw in de tekst op te nemen, met het oog op het belang dat wordt gehecht aan de belevingswaarde van het Waddengebied.

Bescherming archeologische en cultuurhistorische waarden

Naast natuurwaarden en landschappelijke kwaliteiten worden de in de bodem aanwezige archeologische waarden en de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden beschermd. Nieuw is opname van de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden in de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, naast de archeologische waarden. De Raad is het eens met opname van cultuurhistorie in de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. In de huidige tekst wordt cultuurhistorie te veel in één adem genoemd met archeologie. De Raad is van mening dat cultuurhistorie explicieter moet worden beschreven (bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 van de Nota van Toelichting onder "doelstelling met betrekking tot landschap en archeologie"), en dat daarbij gebruik moet worden gemaakt van de resultaten van LanceWad. Wat betreft archeologische waarden moet de tekst duidelijk aangeven dat de bescherming een groter gebied betreft dan enkel de Westelijke Waddenzee.

De Raad adviseert om meer uitwerking te geven aan het onderwerp cultuurhistorie door dit op te nemen in het ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van LanceWad.

Bijlage 1

Matrix met een overzicht van de verschillen tussen concept aangepast deel 3 pkb Derde Nota Waddenzee 2006 en deel 3 pkb Derde Nota Waddenzee 2001 met daarbij de mening van de Raad.

PKB-TEKST HOOFDSTUK 1: AARD EN KADER NOTA

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NvT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
1.3 Gebiedsbegrenzing	Kleine wijziging i.v.m. Natura 2000	Alleen in NvV gemeld, niet in pkb-tekst zelf	Wijziging opnemen in pkb-tekst
1.4 Internationaal kader	Internationale afspraken, verdragen en richtlijnen opgenomen	NvT geeft uitleg, met name over KRW, (aanmelding) HR, PSSA en ICZM	Raad positief over opname internationale kader, echter Trilaterale afspraken moeten duidelijker; zie advies Raad maart 2005

PKB-TEKST HOOFDSTUK 2: BELEIDSUITGANGSPUNTEN

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NvT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
2.1 Doelstelling duisternis	"Duisternis" toegevoegd als onderdeel van landschappelijke kwaliteiten; ook in hoofdstuk 4 toegevoegd	Achtergrond en toelichting in NvA; in NvT in 3.1 doelstelling opgenomen en meegewogen onder beleidskeuze 3.2i "bebouwing"	zie separate tekst
2.1 Doelstelling cultuur-historie	"Cultuurhistorische waarden" toegevoegd als te beschermen waarden	In NvT wordt dieper ingegaan op deze relatie	zie separate tekst
Toevoeging nieuwe passage	Onder 2.1 is een passage opgenomen over de relatie kernkwaliteiten en kansen voor economische ontwikkeling	NvT	Raad adviseert binnenkort over Uitvoeringsplan Waddenfonds; separate tekst over duurzame economische ontwikkeling
2.2 Ontwikkelingsperspectief (OP)	"Duisternis" en "bedreigingen" toegevoegd aan OP "Waddenzeehavens" heeft nieuwe tekst	In NvT en NvV Geen nadere uitleg over tekst Waddenzeehavens	separate tekst over duisternis Raad: in toelichting verduidelijken

NvT = Nota van Toelichting bij de pkb-tekst 2006; NvV = Nota van Verantwoording; BvWB = Beslissing van Wezenlijk Belang; CBB = Concrete Beleidsbeslissing

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NVT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
2.2 Ontwikkelingsperspectief (OP)	Beheerplan wordt "integraal Beheer- en Ontwikkelingsplan" en is concretisering van OP	NVT en NvV	separate tekst
Idem	Nieuw is passage over investeringsplan en Waddenfonds	NVT en NvV over betekenis investeringsplan voor OP	Mening Raad: reguliere (overheids) taken niet uit Waddenfonds

PKB-TEKST HOOFDSTUK 3: BELEIDSKEUZEN

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NVT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
3.1 Ruimte voor natuur en landschap			Landschap niet uitgewerkt; separate tekst over duisternis
3.1 Zoet-zout overgangen	BvWB ; concretisering herstel natuurlijke zoet-zout overgangen: zowel voor Eems als Rijn-stroomgebied één overgang aanvullend op bestaande	In NvV toegelicht: inzet kabinet vanwege KRW en VHR	Raad komt nog met advies over zoet-zout overgangen
3.1 Verontreinigingen en nutriënten	Bereiken "goede toestand" KRW	NVT en NvV	Raad akkoord
3.1 Rampenplan	Nieuwe tekst: kabinet is verantwoordelijk voor actueel en adequaat rampenplan in samenspraak met provincies en gemeenten	NVT	Raad akkoord
3.2 Ruimte voor menselijke activiteiten			
3.2a Gesloten gebieden	BvWB ; jaarlijkse actualisering op grond van Nb-wet; referentiegebied oostelijk deel Wadden	Instelling referentiegebied toegelicht in NVT en NvV	Raad hecht aan goed onderzoeksprogramma en begeleidings-commissie
3.2e Burgerluchtvaart	BvWB ; verbod ultralichte vliegtuigen en reclamesleepvluchten	NVT	Raad akkoord

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NvT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
3.2h Havens en bedrijventerreinen	Verbod landinwaartse uitbreiding op de eilanden in daar aanwezige HR-gebieden	-	Raad: waarom is deze uitspraak geen BvWB?
3.2i Bebouwing	CBB; aan uitzonderingen op bebouwingsverbod in Waddenzee worden toegevoegd: bouwwerken voor mosselzaadbronnen en voor adequate afwatering van het vasteland BvWB; aan nieuwe bebouwing in nabijheid Waddenzee is toegevoegd "bebouwing in het buitengebied dient te passen bij de aard van het landschap"	NvT en NvV	Raad akkoord
3.2i Bebouwing, relatie met duisternis	Nieuw: inzet kabinet t.a.v. lichtinder kassencomplexen	NvT	Raad akkoord
3.2k Diepe delfstoffen	BvWB; gaswinning In te stellen onafhankelijke instantie	NvT en NvV	separate tekst zie opmerking hierna
3.2l Windturbines	BvWB; plaatsing van windturbines nabij de Afsluitdijk is ongewenst; onderzoek plaatsing nabij Afsluitdijk	NvT en NvV	Raad hecht aan onafhankelijke monitoringscommissie met bevoegdheden
3.2m Ontgrondingen	Schelpenwinning: geldt nu ook voor de buitendelta's van de aangrenzende Noordzeekustzone	Motie TK wordt in NvT genoemd; NvV geeft aan dat onderzoek op ja/nee en op landschappelijke inpassing is gericht NvT en NvV	Raad vindt invulling beleid onbegrijpelijk; voorgesteld onderzoek is in strijd met beleidsuitgangspunten Positief; geen opmerking
3.2o Recreatie	Maximaal aantal ligplaatsen betreft de particuliere watersport en is exclusief de chartervaart	NvT	Raad adviseert separaat over aanstaand convenant

NvT = Nota van Toelichting bij de pkb-tekst 2006; NvV = Nota van Verantwoording; BvWB = Beslissing van Wezenlijk Belang; CBB = Concrete Beleidsbeslissing

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NvT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
3.2p Visserij	<p>Wijzigingen beleid schelpdiervisserij doorgevoerd op basis van Beleidsbesluit eind 2004</p> <p>BvWB; mosselvisserij: opdracht tot zelf inzichtelijk maken</p> <p>BvWB; kokkelvisserij m.i.v. 2005 verboden</p>	<p>In NvT en NvV toelichtingen aan de hand van EVA 2, AGW en Beleidsbesluit</p> <p>NvT en NvV</p>	<p>Mosselvisserij: hoe wordt "rekening houden met andere vormen van menselijk medegebruik" ingevuld</p> <p>Raad akkoord</p> <p>"Uitkoop" kokkelvisserij: betrof enkel kokkelvergunningen, geen sloopregeling zoals Raad eerder adviseerde; gevaar dat vissersvaartuigen elders worden ingezet</p> <p>Handmatige kokkelvisserij; Raad: vangstregulatie door vastleggen ruimte, daarna eventuele nieuwe vergunningen; relatie met voedselreservering ontbreekt</p> <p>Verplaatsing percelen: onduidelijkheid bij afweging belangen</p> <p>Raad akkoord</p> <p>Raad akkoord</p> <p>Zeegras: argumentatie voor de 40 meter grens ontbreekt</p> <p>Raad akkoord</p>
	<p>Proefgebieden mosselzaad</p> <p>BvWB; commercieel rapen mosselen verboden</p> <p>BvWB; gesloten gebieden (26%) voor bepaalde vormen van visserij</p> <p>Nieuw: verbod voor bevissing van zeegrasvelden en stabiele litorale mosselbanken inclusief straal 40 meter met uitzondering voor onderzoek; resultaten hiervan kunnen tot aanpassing leiden</p> <p>BvWB; sleepnetvisserij overig: geen uitbreiding vergunningen</p>	<p>NvT</p> <p>NvT</p> <p>NvT</p> <p>NvT</p> <p>NvT</p>	

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NVT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
3.2q Militaire activiteiten	Nieuw: vaste vistuigen, visserij met staand want op de wadplaten wordt afgebouwd, tenzij..; in de overige delen van de Waddenzee onderzoek naar ecologische inpasbaarheid Enkele bestaande militaire activiteiten aangepast c.f. PKB 2001 Cavalerieschietkamp Vlieland is buiten gebruik gesteld	NVT NVT met beschrijving ontwikkelingen sinds 1993 NVT	Raad verwijst naar advies van april 2003 over duurzame Waddenvisserij waaronder visserij met vaste vistuigen Opmerking Raad: aandacht voor belevingswaarde als onderdeel van milieubelasting ontbreekt Raad akkoord

PKB-TEKST HOOFDSTUK 4: AFWEGINGSKADER

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NVT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
4.1 Te beschermen en te behouden waarden en kenmerken	Nieuw: voorlopige instandhoudingsdoelstelling i.v.m. VHR-waarden; cultuur-historische waarden toegevoegd	Voorlopige instandhoudingsdoelstelling in bijlage 2 bij de tekst opgenomen	Raad akkoord
4.2 Afwegingskader	BvWB ; afwegingskaders geactualiseerd	In NVT en NvV toelichting per type waarden: natuur, landschap, archeologie en waterkwaliteit	separate tekst

PKB-TEKST HOOFDSTUK 5: DOORWERKING EN EVALUATIE

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NVT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
5.1 Doorwerking beleid			
B&O-plan	B&O-plan zo mogelijk integreren met beheerplannen Nb-wet en KRW	NVT: ook integraal beheerplan Waddenzee hierbij betrekken	separate tekst ; zie tevens advies Raad "Natuurlijk gezag"
Maatregelen PB+SMB	Mitigerende maatregelen uit PB+SMB bij vergunningverlening betrekken	NVT en NvV	separate tekst

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NvT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
Instandhoudingsdoelstellingen VR-gebied	Resultaten PB+SMB moeten bepalend zijn voor maatregelenprogramma B&O-plan Nb-wet art. 15a toegelicht: natuurwetenschappelijke betekenis en natuurschoon	NvT NvT	separate tekst Raad akkoord
Voorlichting en educatie	KCOW 2004 alleen in NvT genoemd	Geen nadere uitleg; voorheen in pkb-tekst	Raad: (beleids-)communicatie en daarbij KCOW van belang (draagvlak); zie advies Raad 2003 over KCOW Raad: zie advies "Werken aan Wadden-weten"
5.3 Kennis, natuurgrenzen, monitoring en evaluatie	Kennisbeleid gericht op natuur, (cultuur)landschap en sociaal-economische ontwikkeling in Waddenzee en Waddengebied	NvT en NvV	
Kennishuishouding	Onafhankelijke Waddenacademie met coördinerende taken; via Waddenfonds	NvT en NvV	Raad: zie advies "Werken aan Wadden-weten"
Natuur/landschapsgrenzen	Kabinet heeft interesse; nadere verkenning van benodigd onderzoek en van juridische haalbaarheid; toepassing na planperiode. Huidige systematiek voorlopig handhaven	In NvV n.a.v. AGW; niet in NvT toegelicht	Raad: zie advies "Natuur- en landschapsgrenzen"
Huidige systematiek van beoordeeling	Algemene grenzen in PKB en van geval tot geval bij concrete vergunningverlening; noodzakelijk daarbij zijn monitoring, "hand aan de kraan-principes" en opvullen kennisleemtes	In PKB-tekst en in NvV	separate tekst
Kennislacunes	Op sociaal-economisch en sociaal-cultureel gebied onvoldoende kennis voor MKBA	NvT	separate tekst over ontbreken onderzoek niet-gebruikswaarden
Monitoring	Algemene en specifieke monitoring	NvT en NvV	Raad positief
Specifieke monitoring bij gebrek aan natuur- en landschapsgrenzen	Bij grote en maatschappelijk gevoelige activiteiten is een onafhankelijke monitoringscommissie wenselijk; kabinet beslist per geval	pkb-tekst, NvT en NvV: monitoringscommissie adviseert aan bevoegd gezag	Opmerking Raad c.f. eerder advies: monitoringscommissie met bevoegdheden

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NvT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
Monitoring geluid en licht	Uit SMB blijkt: voor geluid en licht ontbreekt monitoringstelsel; in vervolg betrekken	NvT en NvV	Raad akkoord

PKB-TEKST HOOFDSTUK 6: BESTUURLIJKE ORGANISATIE

THEMA/ONDERWERP	WIJZIGING T.O.V. DEEL 3 UIT 2001	TOELICHTING in NvT of in NvV	MENING/OPMERKING RAAD
Nieuw is de expliciete afstemming van "strategische" hoofdlijnen	Rollen CCW en RCW vastgelegd in protocol respectievelijk nieuwe instellingsbeschikking; Minister VROM is programmaminister en voorzitter CCW	NvT	Raad gaat er vanuit dat zijn advies "Natuurlijk gezag" wordt betrokken bij opstelling definitief kabinetstandpunt
B&O-plan	CCW verleent opdracht voor opstelling B&O-plan en stelt dit ook vast		zie separate tekst; Raad gaat nog advies uitbrengen over (integratie) beheerplannen
Beheerraad Waddenzee	Binnen het RCW wordt Beheerraad Waddenzee opgericht	In NvT en NvV uitleg; Nota Ruimte en AGW genoemd in NvV	Zie advies "Natuurlijk gezag"



Raad voor de Wadden
de voorzitter mr. R.S. Cazemier
Postbus 392
8901 BD LEEUWARDEN

Directoraat-Generaal Ruimte
Programmabureau Wadden

Rijnstraat 8
Postbus 30940
2500 GX Den Haag
Interne postcode 360

ir. M. de Hoogh
Telefoon 070-3393352
Fax 070-3391324
www.vrom.nl

Adviesaanvraag pkb Derde Nota Waddenzee

Datum	Kenmerk
19 december 2005	DGR/WAD/2005217447

Geachte heer Cazemier,

Zoals u bekend is, werk ik aan de aanpassingen van deel 3 van de pkb Derde Nota Waddenzee. De aanpassingen richten zich op het verwerken van:

- het advies 'Ruimte voor de Wadden' van de de Adviesgroep Waddenzeebeleid;
- uw advies m.b.t. 'natuur- en landschapsgrenzen, monitoring en kennisaudit (2004/6)';
- actuele beleidsontwikkelingen, zoals de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, de Kaderrichtlijn Water en het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij, en;
- de resultaten van de passende beoordeling en de strategische milieubeoordeling van de pkb Derde Nota Waddenzee.

In de Nota van Verantwoording staan deze aanpassingen van deel 3 van de pkb Derde Nota Waddenzee uitgewerkt.

Graag wil ik u verzoeken mij te adviseren over de doorgevoerde aanpassingen van deel 3 pkb Derde Nota Waddenzee. Daarnaast vraag ik u specifiek aandacht te besteden aan het beleidsvoornemen met betrekking tot de recreatievaart (zoals verwoord in paragraaf '3.2.o Recreatie' van de pkb). Het gaat om de vraag welke alternatieven er zijn voor de in de pkb voorgenomen kwantitatieve beperking van het aantal ligplaatsen in jachthavens, teneinde de druk op de Waddenzee (in met name het hoogseizoen) als gevolg van de recreatievaart te beheersen en indien nodig te beperken.

De uitgevoerde passende beoordeling en de strategische milieubeoordeling vereisen dat er opnieuw inspraak plaatsvindt. Deze inspraakperiode start op 12 januari 2006 en eindigt op 22 februari 2006. Ik wil u verzoeken met deze periode rekening te houden met het uitbrengen van uw definitieve advies, zodat ik uw advies kan meewegen bij de vaststelling van deel 3 dat ik nog voor de zomer naar de Tweede kamer zal sturen.

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven. Nederland is klein. Denk groot.



Het definitieve aangepaste deel 3 van de pkb Derde Nota Waddenzee, de Nota van Toelichting, de Nota van Verantwoording en de rapporten van de beide beoordelingen zal ik u zo spoedig mogelijk doen toekomen.

Ik zie uw advies met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,
De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
voor deze,
de plv. Directeur-Generaal Ruimte,

drs. C.B. van Boven

Bijlage 3 Samenstelling Raad voor de Wadden

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

Prof.dr. J.P. (Jan) Bakker; *beheer natuurterreinen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage 4 Publicaties Raad voor de Wadden

Adviezen 2003

nr. 2003/01

"Duurzaam duurt het langst": advies over duurzame Waddenvisserij

nr. 2003/02

PSSA: "niet de letter maar de geest"

nr. 2003/02

Advice concerning the Wadden Sea as a PSSA

nr. 2003/03

Communicatie bekeken: "the coming-out of KCOW"

nr. 2003/04

Integraal kustbeleid; meer dan veilig – Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

Adviezen 2004

nr. 2004/01

"Duurzaam duurt het langst – II": Naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee

nr. 2004/02

Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid

nr. 2004/03

Rampenplan Waddenzee

nr. 2004/04

Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

nr. 2004/05

Risicoanalyse Waddenzee – Een samenhangend overzicht

nr. 2004/06

Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

nr. 2004/07

Europese Kaderrichtlijn Water

Adviezen 2005

nr. 2005/01

Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking

nr. 2005/02 (adviesbrief)

Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)

nr. 2005/03
Investeringsplan Waddenfonds

nr. 2005/04
WERKEN AAN WADDEN-WETEN
welke rol kan een Waddenacademie spelen?

nr. 2005/05
Natuurlijk Gezag
Een bestuurlijk model voor de Waddenzee
gezamenlijk advies met de Raad voor het openbaar bestuur

Overige publicaties

2003

'Slimmer omgaan met kennis en onderzoek in het Waddengebied', symposium-verslag en toespraken ter gelegenheid van het afscheid van de WaddenAdvies-Raad en zijn voorzitter, Siepie de Jong, en de installatie van de Raad voor de Wadden

2005

'Waddenfonds', verslag van de conferentie van 14 november 2005

