

Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking

Advies aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de trilaterale samenwerking, de aanleg van windmolenparken op de Noordzee, het wetenschappelijk symposium en de Waddenzee als Werelderfgoed

De Raad voor de Wadden is ingesteld bij wet van 26 september 2002 (Wet op de Raad voor de Wadden; Staatsblad 2002/554). De Raad heeft tot taak de regering, de beide Kamers der Staten-Generaal en de bij het Waddengebied betrokken provincies en gemeenten te adviseren over aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.

RAAD VOOR DE WADDEN
lange marktstraat 5
8911 ad leeuwarden
postbus 392
8901 bd leeuwarden
telefoon (058) 212 60 15
telefax (058) 212 01 58
e-mail info@raadvoordewadden.nl
site www.raadvoordewadden.nl

colofon

Trilateraal voor de Toekomst:

naar een versterkte trilaterale samenwerking

Advies over de trilaterale samenwerking, de aanleg van windmolenparken op de Noordzee, het wetenschappelijk symposium en de Waddenzee als Werelderfgoed

RAAD VOOR DE WADDEN, Leeuwarden, 2005
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking

Advies aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de trilaterale samenwerking, de aanleg van windmolenparken op de Noordzee, het wetenschappelijk symposium en de Waddenzee als Werelderfgoed

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|----|
| | Samenvatting | 3 |
| | Inleiding | 5 |
| 1 | Trilaterale samenwerking | 5 |
| 1.1 | Adviesaanvraag | 5 |
| 1.2 | Overzicht trilaterale samenwerking tot nu toe | 5 |
| 1.3 | Factoren die van belang zijn voor de trilaterale samenwerking | 7 |
| 1.3.1. | Draagvlak en communicatie | 7 |
| 1.3.2. | Duurzaam ontwikkelingsperspectief | 8 |
| 1.3.3 | Doorzichtigheid (trilateraal) beleid | 9 |
| 1.3.3.a | Trilateraal beleid: centrale rol in nationaal beleid | 9 |
| 1.3.3.b | Harmonisatie EU-regelgeving op trilateraal niveau | 9 |
| 1.3.3.c | Waddenzeeplan: centrale rol in Verklaring | 10 |
| 1.3.3.d | Waddenzeeplan voorzien van actieprogramma | 10 |
| 1.4 | Trilaterale bestuurlijke aspecten | 11 |
| 2 | De aanleg van windmolenparken op de Noordzee binnen de randvoorwaarden van de doelstellingen voor de Waddenzee | 13 |
| 2.1 | Het advies ingekaderd | 13 |
| 2.2 | (Beleids)ontwikkelingen offshore windenergie in relatie tot de trilaterale samenwerking | 13 |
| 2.3 | Randvoorwaarden vanuit het nationale Waddenzeebeleid; de natuur- en landschapstoets | 16 |
| 2.4 | Onzekerheden en mogelijke effecten van offshore windmolenparken op de Waddenzee | 17 |
| 2.5 | Tot slot | 18 |
| 3 | De rol van het wetenschappelijk symposium | 21 |
| 3.1 | Adviesaanvraag | 21 |
| 3.2 | Rol en karakter van het wetenschappelijk symposium | 21 |
| 3.2.1 | Het tiende wetenschappelijke symposium, "Challenges to the Wadden Sea Area", Groningen, november 2000 | 22 |
| 3.2.2 | De Regeringsverklaring van Esbjerg | 23 |
| 3.3 | Naar een betere relatie tussen wetenschappelijk symposium en Regeringsconferentie | 23 |
| 3.4 | Naar een verdere en meer structurele versterking van de rol van kennis in het trilaterale Waddencircuit | 25 |

| | | |
|----------|---|----|
| 4 | Werelderfgoednominatie | 27 |
| 4.1 | Aanleiding voor de nominatie | 27 |
| 4.2 | Betekenis en gevolgen van de nominatie en plaatsing | 27 |
| 4.3 | Voorwaarden nominatie | 27 |

Bijlagen

| | |
|-----------------------------------|----|
| Beleid en wetgeving Noordzee | 31 |
| Summary | 33 |
| Adviesaanvraag | 35 |
| Samenstelling Raad voor de Wadden | 37 |

Samenvatting

De Raad heeft op verzoek van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een advies uitgebracht over een aantal zaken die op Trilateraal niveau spelen. Die zaken betreffen trilaterale samenwerkings-aspecten, de aanleg van windmolenparken op de Noordzee en de rol van het wetenschappelijk symposium. Aanvullend hierop heeft de Raad in het advies zijn standpunt kenbaar gemaakt over de nominatie van de Waddenzee tot werelderfgoed.

Trilaterale samenwerkingsaspecten

Conform de vraag van de Minister heeft de Raad het advies van de Waddenadviesraad over trilaterale samenwerking (juli 2000), waarin een analyse van de trilaterale samenwerking is gemaakt, geactualiseerd. De aanzet die het Ministerie van LNV heeft gegeven om tot een betere communicatie met bewoners en organisaties te komen rondom het trilateraal Waddenzeebeleid, is positief, maar zal op een meer gestructureerde manier moeten plaatsvinden.

Het Wadden Sea Forum (WSF), waarin de stakeholders en overheden gezamenlijk een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor het gebied hebben ontwikkeld, is een goede manier gebleken om de betrokkenheid van bewoners en gebruikers bij de trilaterale samenwerking te betrekken.

De Waddenzeelands zijn er verantwoordelijk voor dat de aanbevelingen die zijn gedaan, met behulp van het Wadden Sea Forum worden uitgevoerd. Het WSF dient dan ook opnieuw voor een periode van vier jaar te worden ingesteld.

Het trilateraal geformuleerde beleid moet uitgangspunt vormen voor de formulering van (aanvullend) nationaal beleid in de drie Waddenzeelands. Op die manier wordt het Waddenzeebeleid doorzichtiger, wat het draagvlak voor het beleid ten goede komt. Ten aanzien van de uitvoering van een aantal EU-richtlijnen is het zaak om op trilateraal niveau tot harmonisatie inzake de uitvoering van de richtlijnen te komen. Dit is nodig om tot een consistente uitvoering van trilateraal gemaakte afspraken te komen.

In de Verklaring van een Regeringsconferentie moet het Waddenzeepplan een centrale rol krijgen, dat voorzien moet worden van een actieprogramma. Op die manier krijgt het Waddenzeepplan een meer verplichtend karakter en is het duidelijk wie, bij niet nakoming ervan, daarop moet worden aangesproken. In de Regeringsverklaring van Schiermonnikoog dient de wenselijkheid te worden uitgesproken om tot een verdergaande en meer verplichtende samenwerking op trilateraal niveau te komen. In de periode tot de volgende Regeringsconferentie kunnen de verschillende mogelijkheden daartoe op een rijtje worden gezet.

Aanleg van windmolenparken op de Noordzee binnen de randvoorwaarden van de doelstellingen voor de Waddenzee

In het advies wordt *geen uitspraak* gedaan over de plaatsing van windmolens op het land. Het advies concentreert zich op de aanleg van windmolenparken op de Noordzee binnen de randvoorwaarden van de doelstellingen van de Waddenzee, zoals door de Minister is gevraagd.

Op dit moment is er nog geen sprake van een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak op trilateraal niveau waar het gaat om de inpassing van windmolenparken. De Minister van LNV – en zijn collega-ministers in Duitsland en Denemarken - moet er voor zorgen dat bestaande afspraken worden nagekomen en dat er een integraal plan wordt opgesteld voor de aanleg van windmolenparken op de Noordzee, waarvan de externe invloed zich tot het trilaterale samenwerkingsgebied zou kunnen uitstrekken. In relatie tot bovenstaande is het wenselijk de aanbeveling van het Wadden Sea Forum om een trilateraal afgestemde ruimtelijke ordeningsprocedure voor de Exclusief Economische Zone te onderstrepen en uit te werken in trilateraal verband.

Met betrekking tot de inpassing van windmolenparken in het landschap en de effecten op natuur moeten, op basis van het toetsingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn, eisen geformuleerd worden ten aanzien van de locatie en aanleg van windmolenparken op de Noordzee. Dit moet in trilateraal verband verder uitgewerkt worden. Voor wat betreft de effecten op het landschap mogen de windmolenparken op de Noordzee op basis van bestaand beleid geen zichthinder opleveren vanaf de Waddeneilanden. De landschappelijke kwaliteiten van het trilaterale samenwerkingsgebied en het aangrenzende kustgebied moeten dan ook worden betrokken bij de trilaterale besluitvorming over de aanleg van windmolenparken.

De keuze voor grootschalige inzet van duurzame energie kan pas plaatsvinden als de afweging van (schadelijke) effecten enerzijds en maatschappelijk nut anderzijds, gemaakt kan worden op basis van objectieve en wetenschappelijk onderbouwde argumenten, uitmondend in een kader voor de realisering van duurzame energie in de Waddenzeeregio.

Wetenschappelijk symposium

In het advies komt de Raad tot de conclusie dat er (nog steeds) een rol is weggelegd voor het Wetenschappelijk symposium in het voorbereidingstraject naar de Regeringsconferentie. Het wetenschappelijk symposium moet tot heldere en eenduidige aanbevelingen in de richting van beleid, bestuur en beheer leiden. Voorwaarde is wel dat er een duidelijke scheiding tussen de wetenschappelijke discussie, de beleids- en beheersmatige vertaling van wetenschappelijke conclusies en de politiek-maatschappelijke discussie is bij de voorbereiding en het verloop van het symposium en bij de vertaling in aanbevelingen aan de Regeringsconferentie. In dit verband wordt aanbevolen om het Quality Status Report (QSR), dat eens in de vier jaar – veelal op vrijwillige basis van betrokken wetenschappers – wordt opgesteld en inzicht verschaft in de evaluatie van de Doelen uit het Waddenzeeplan, een formele status te geven als wetenschappelijke input voor het wetenschappelijk symposium. Verder dient het wetenschappelijk symposium zodanig te worden gepland ten opzichte van de Regeringsconferentie dat de conclusies nog op een goede manier vertaald kunnen worden in aanbevelingen richting de Regeringsconferentie. Tenslotte moet er een trilaterale werkgroep bestaande uit onafhankelijke wetenschappers en overheids-vertegenwoordigers worden ingesteld om deze vertaling te verzorgen.

Om tot een verdergaande versterking van de rol van onderzoek te komen, zal een analyse moeten worden uitgevoerd van diverse instrumenten, zoals bijvoorbeeld de landelijke voortgangsrapportages enz. Op basis hiervan moet bekeken worden of verdere aanpassingen in de organisatie van het onderzoek nodig zijn. Tot slot zal ook aansluiting gezocht moeten worden bij de meest recente ontwikkelingen op dit terrein, zowel binnen als buiten het Waddengebied.

Werelderfgoednominatie

De Raad meent dat het in beginsel logisch is dat de - bij voorkeur gehele trilaterale - Waddenzee genomineerd wordt voor plaatsing op de werelderfgoedlijst. Het kan als een meerwaarde worden gezien dat het Rijk ervoor zorgt dat er een goede infrastructuur voor voorlichting en educatie in en rondom het gebied wordt gerealiseerd en dat er voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om deze te onderhouden. De wijze waarop de Minister van LNV omgaat met de ongerustheid in het gebied, door een convenant voor te bereiden is zeer te waarderen. Wel is het nodig dat het convenant door de betrokken overheden (Rijk, provincies en gemeenten) en door de verschillende betrokken belangenorganisaties in het gebied wordt ondertekend. Om verdere ongerustheid weg te nemen is het wenselijk om inzage te geven in het nominatiedossier dat als basis dient voor de nominatie en de uiteindelijke plaatsing op de werelderfgoedlijst. Tenslotte wijst de Raad op het belang om ook in de toekomst te blijven werken aan draagvlak.

Inleiding

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de Raad voor de Wadden gevraagd te adviseren over de volgende Trilaterale Regeringsconferentie, die in oktober 2005 op Schiermonnikoog zal plaatsvinden. In de adviesaanvraag verzoekt de Minister om het advies vooral te richten op de volgende onderwerpen:

- 1 Trilaterale samenwerkingsaspecten
- 2 De plaatsing van windturbines op de Noordzee
- 3 De rol van het wetenschappelijk symposium.

Aanvullend hierop maakt de Raad graag gebruik van de gelegenheid om zijn standpunt ten aanzien van een mogelijke nominatie van de Waddenzee als werelderfgoed kenbaar te maken.

1 Trilaterale samenwerking

1.1 Adviesaanvraag

De samenwerking tussen de drie Waddenzeelands bestaat ruim vijftienvintig jaar. Aanvankelijk was deze samenwerking gericht op wederzijdse informatie over het nationale beleid van Denemarken, Duitsland en Nederland. In de loop der jaren heeft de trilaterale samenwerking een meer inhoudelijk karakter gekregen.

Eind jaren negentig kwam het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voor de vraag te staan, welke stappen er ten aanzien van de trilaterale samenwerking voorwaarts gezet zouden kunnen worden. Na (op dat moment) acht Regeringsconferenties leek het moeilijk sprongen voorwaarts te maken. De 'wet van de afnemende meeropbrengsten' speelde daarin volgens het Ministerie een belangrijke rol.

De (toenmalige) Waddenadviesraad (WAR) werd daarom benaderd met de vraag een advies uit te brengen over de vraag op welke wijze "nieuw elan" in de trilaterale samenwerking zou kunnen worden gebracht.

Op 13 juli 2000 bracht de Waddenadviesraad het advies uit. In de thans (voorliggende) adviesaanvraag vraagt de Minister van LNV om een geactualiseerd advies van de Raad voor de Wadden over de trilaterale samenwerking.

In de volgende paragraaf zal eerst worden ingegaan op (het doel van) de trilaterale samenwerking. Vervolgens wordt in paragraaf 1.3 ingegaan op een aantal zaken die verbeterd zouden kunnen worden ten aanzien van de trilaterale samenwerking. Tenslotte wordt in paragraaf 4 nog kort stilgestaan bij de samenwerkingsvorm.

1.2 Overzicht trilaterale samenwerking tot nu toe

In het begin van de zeventiger jaren waren wetenschappers het er al over eens dat het ecosysteem van de Waddenzee niet via de nationale grenzen verdeeld kon worden. De Waddenzee is, vanuit ecologisch gezichtspunt, één systeem. Om die reden werden de politici van de drie Waddenzeelands opgeroepen om te werken aan gezamenlijke bescherming en beheer van het gebied.

Politici gaven gehoor aan deze oproep en organiseerden voor het eerst in 1978 een trilaterale Regeringsconferentie over de bescherming van de Waddenzee. Deze werd gehouden in Den Haag, twee jaar later gevolgd door een tweede conferentie in Bonn.

Tijdens de derde conferentie, die in Kopenhagen plaatsvond, werd overeenstemming bereikt over een Joint Declaration. Op grond van deze gezamenlijke verklaring spraken de drie landen de intentie uit om hun activiteiten en maatregelen ter uitvoering van een aantal internationale regels op het gebied van natuurbescherming (zoals o.a. de Ramsar Conventie, de EU-Vogelrichtlijn) te coördineren. Dit zou ten goede komen aan een goede bescherming van het Waddenzeegebied als geheel, inclusief zijn flora en fauna. De samenwerking stond nog vooral in het teken van informatie-uitwisseling en coördinatie, ondersteuning via de instelling van een gemeenschappelijk secretariaat (1984) en een overeenkomst over zeehonden (1988).

Gaandeweg heeft de trilaterale samenwerking een meer inhoudelijk karakter gekregen, gericht op het tot stand brengen van een gezamenlijk trilateraal beleid. In dit verband zijn vooral de zesde (Esbjerg, 1991), de zevende (Leeuwarden, 1994) en de achtste Trilaterale Regeringsconferentie (Stade, 1997) van belang.

In 1991¹ werd een sprong voorwaarts gemaakt in de trilaterale samenwerking. Toen werd namelijk overeengekomen het trilaterale beleid te richten op integratie van natuurbeschermingsbelangen en menselijke activiteiten in de breedste zin van het woord. Er werden gezamenlijke beginselen en gezamenlijke doelstellingen geformuleerd. Bij de doelstellingen ging het om een aantal menselijke activiteiten in het internationale Waddengebied dat qua te bereiken doelen werd beschreven.

Ook in *Leeuwarden* (1994)² is een stap voorwaarts gezet. Menselijke activiteiten zouden in het gebied ingebed moeten worden in een systeem van ecologische doelen en landschapsdoelen die typerend zijn voor het Waddengebied, aldus de Verklaring van Leeuwarden. Ook werden het trilaterale beschermingsgebied en het trilaterale samenwerkingsgebied gedefinieerd.

Op de conferentie van *Stade*³ tenslotte werd een en ander vastgelegd in een *trilateraal Waddenzeeplan*. Dit is een gezamenlijk beheerplan voor de Waddenzee, met daarin opgenomen het beleid, de maatregelen, projecten en acties van de drie landen om de gezamenlijke doelen te realiseren. Deze doelen liggen op het gebied van (1) landschap en cultuur, (2) water en sediment, (3) kwelders, (4) getijdengebieden, (5) stranden en duinen, (6) estuaria, (7) kustwateren, (8) landelijk gebied, (9) vogels en (10) zeezoogdieren.

Tijdens de conferentie van *Esbjerg*⁴ is een eerste evaluatie⁵ van de Verklaring van Stade en het Waddenzeeplan besproken. Bovendien is besloten de Waddenzee bij het International Maritime Organization (IMO) aan te melden als Particularly Sensitive Sea Area. Daarnaast is het trilateraal Wadden Sea Forum ingesteld, waarin belanghebbende gouvernementele en niet-gouvernementele betrokkenen (ngo's) deelnemen. Taak van het Forum is om voorstellen uit te werken voor scenario's voor duurzame ontwikkeling en strategieën voor de uitvoering ervan als bijdrage tot de verdere ontwikkeling van het Waddenzeeplan.

¹ 6th Trilateral Governmental Wadden Sea Conference, Esbjerg 1991: Ministerial Declaration

² 7th Trilateral Governmental Wadden Sea Conference, Leeuwarden 1994: Ministerial Declaration

³ 8th Trilateral Governmental Wadden Sea Conference, Stade 1997: Ministerial Declaration

⁴ 9th Trilateral Governmental Wadden Sea Conference, Esbjerg 2001: Ministerial Declaration

⁵ Beleidsbeoordelingsrapport waarin de voortgang en lacunes in de uitvoering van de Verklaring van Stade en het Trilaterale Waddenzeeplan die beide in 1997 op de Conferentie van Stade zijn aangenomen, zijn beschreven. Het rapport is gebaseerd op een analyse van het gezamenlijk voortgangsrapport, het Quality Status Report (QSR) voor de Waddenzee uit 1999 en aanvullende informatie over de ecologische toestand van de Waddenzee.

1.3 Factoren die van belang zijn voor de trilaterale samenwerking

Een van de belangrijkste momenten in de trilaterale samenwerking vormt de vaststelling van de Verklaring van Stade en van het Waddenzeeplan in 1997. Het Waddenzeeplan is in feite de weerslag van eerder gemaakte afspraken ten aanzien van ecologische doelen, aangevuld met maatregelen, projecten en acties om deze doelen te realiseren. Het Waddenzeeplan zou daarmee als basis (moeten) fungeren voor een goede (inhoudelijke) trilaterale samenwerking ten aanzien van de Waddenzee. Desondanks blijkt de daadwerkelijke trilaterale samenwerking toch moeizaam te verlopen.

In 1999 constateerde de toenmalige Staatssecretaris van LNV dat er een nieuw elan in de trilaterale samenwerking nodig was. Op basis van een analyse van de trilaterale samenwerking kwam ook de WAR in zijn advies van juli 2000 tot de conclusie dat er enkele belemmerende factoren waren in de trilaterale samenwerking. Deze factoren hielden, aldus de WAR, verband met het gebrek aan draagvlak voor dit beleid en het feit dat er te weinig politiek-bestuurlijk commitment voor de trilaterale samenwerking was. Daarom zouden er zowel inhoudelijk als organisatorisch verbeteringen in de trilaterale samenwerking moeten worden aangebracht. Zo zou er een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor het gebied moeten worden opgesteld en zouden eerder afgesproken doelen eerst moeten worden uitgevoerd alvorens nieuwe doelen worden ontwikkeld. Organisatorisch zou er naar een model moeten worden toegewerkt dat minder vrijblijvend zou zijn ten aanzien van de naleving van de afspraken.

Anderen, zoals de ngo's, meenden dat de trilaterale samenwerking zijn weerslag zou moeten vinden in een trilateraal verdrag voor de bescherming van de Waddenzee.

In het navolgende wordt, mede op basis van het in 2000 door de WAR uitgebrachte advies, ingegaan op een aantal factoren die volgens de Raad van belang zijn voor de trilaterale samenwerking.

1.3.1 Draagvlak en communicatie

De WAR oordeelde in 2000 dat gebrek aan draagvlak en communicatie een belemmerende factor is voor de trilaterale samenwerking. Deels heeft dit te maken met de onduidelijkheid over en de ondoorzichtigheid van het trilaterale beleid. Verder zou het te maken hebben met een te geringe betrokkenheid van bewoners en gebruikers van het gebied en te weinig invloedsmogelijkheden op de uitkomsten van het beleid. De WAR adviseerde het Ministerie van LNV daar aandacht aan te besteden.

De Raad voor de Wadden constateert dat het Ministerie van LNV inmiddels werk heeft gemaakt van het draagvlakprobleem in relatie tot het trilaterale Waddenzeebeleid. Daarbij kan gewezen worden op het communicatiebeleid dat het Ministerie van LNV rond de Trilaterale Regeringsconferentie van 2001 heeft gevoerd in het gebied. Voor en na de Regeringsconferentie zijn de bewoners en gebruikers van het gebied geconsulteerd over de inzet voor en het resultaat van de Regeringsconferentie. De negatieve reacties vanuit het (Nederlandse) Waddengebied over de mogelijke aanmelding tot werelderfgoed hebben er toen mede toe geleid dat tijdens de Regeringsconferentie in 2001 niet tot aanmelding is besloten. Dit betekent dat het Ministerie van LNV ook iets heeft gedaan met de uitkomsten van de consultatieronde.

Ook in de aanloop naar de eerstvolgende Trilaterale Regeringsconferentie heeft het Ministerie van LNV de bewoners en gebruikers geconsulteerd over een mogelijke aanmelding van de Waddenzee als werelderfgoed. De Raad ziet dit als een eerste stap in de goede richting, die gevolgd zal moeten worden door een meer gestructureerde vorm van communicatie, waarbij vooraf duidelijkheid bestaat over de communicatiemiddelen, doelgroepen, doelen enz. Daarbij dient

gebruik gemaakt te worden van het Kaderplan Communicatie Overheden Waddenzee (KCOW).

De Raad vindt het een positieve ontwikkeling dat het Ministerie van LNV actiever communiceert rondom de trilaterale samenwerking; het kan gezien worden als een eerste stap in de goede richting. Voor het vervolg adviseert de Raad, met inachtneming van het Kaderplan Communicatie Overheden Waddenzee, de communicatie op een meer gestructureerde wijze vorm te geven.

Door het voeren van een goed communicatiebeleid kan de betrokkenheid, maar ook het draagvlak voor het trilateraal Waddenbeleid worden vergroot.

1.3.2 Duurzaam ontwikkelingsperspectief (WSF)

De WAR constateerde in 2000 ook dat er problemen waren ten aanzien van het draagvlak voor de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen op trilateraal niveau. Bewoners en gebruikers van het gebied zouden steeds meer het gevoel hebben dat er steeds minder kan. Aan dit probleem zou tegemoet kunnen worden gekomen door de bewoners en gebruikers een duurzaam ontwikkelingsperspectief te bieden. Het karakter van het Waddenzeebeleid zou daardoor veranderen van vooral defensief (wat niet mag) naar meer pro-actief (wat wel kan). Tegelijkertijd zou daardoor een groter draagvlak kunnen ontstaan voor het (trilaterale) Waddenzeebeleid, aldus de WAR.

Tijdens de Regeringsconferentie in Esbjerg (2001) is dit advies opgevolgd door te besluiten het Wadden Sea Forum (WSF) in te stellen. Via het WSF zijn de stakeholders (van zowel gouvernementele als niet-gouvernementele organisaties) betrokken bij het trilateraal Waddenzeebeleid. Het WSF heeft als taak meegekregen om een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied te ontwikkelen. Op 10 februari jl. heeft het WSF het eindrapport aan de Minister van LNV aangeboden.

De leden van het WSF hebben het WSF-proces in het algemeen positief ervaren. Dit heeft vooral te maken met het feit dat men er in geslaagd is om vanuit verschillende en soms ver uiteenlopende belangen tot een gezamenlijk gedragen ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied te komen. Het WSF moet, aldus de heer Nijpels, voorzitter van het WSF, dan ook gezien worden als een manier 'to break the ice between the interest groups'. Het eindrapport moet in dit verband als een eerste stap daartoe worden gezien.

Met de presentatie van het eindrapport is de eigenlijke taak van het WSF volbracht en is het nu aan de Trilaterale Regeringsconferentie om het WSF daadwerkelijk serieus te nemen en ervoor te zorgen dat het rapport als basis wordt gebruikt voor de verdere ontwikkeling van het Waddengebied. Het WSF ziet voor zichzelf de taak om dit gezamenlijk met de nationale overheden van de drie landen op te pakken en te faciliteren. Voor de zomer van 2005 zal het WSF een actieplan opstellen. Daarnaast zal het WSF, op verzoek van de Minister van LNV, 5 actiepunten noemen voor de verschillende partijen die in het forum zitting hebben.

Naast een actiever communicatiebeleid rondom de Trilaterale Regeringsconferentie door het Ministerie van LNV zijn de bewoners en gebruikers van het Waddengebied ook op een andere manier actiever betrokken bij het trilateraal Waddenzeebeleid, namelijk via het Wadden Sea Forum. Het WSF is een goede manier gebleken om, naast deze actieve betrokkenheid en via een bottom-up benadering, uiteenlopende belangen en standpunten nader tot elkaar te brengen, wat uiteindelijk

tot een gezamenlijk gedragen duurzaam ontwikkelingsperspectief voor het trilaterale Waddengebied heeft geleid.

De Raad adviseert de Minister van LNV om, tezamen met zijn Duitse en Deense collegae, het WSF-eindrapport als basis te gebruiken voor een duurzame ontwikkeling van het Waddengebied, alsmede de aangedragen aanbevelingen uit te voeren. De Trilaterale Regeringsconferentie draagt daartoe de eindverantwoordelijkheid. Het duurzaam ontwikkelingsperspectief zou opgenomen moeten worden in het trilateraal vastgestelde Waddenzeeplan.

De Raad adviseert tijdens de eerstvolgende Trilaterale Regeringsconferentie te besluiten het WSF opnieuw voor een periode van vier jaar in te stellen. Naast de rol (ondersteunend) die het WSF moet spelen in de uitwerking van het WSF-eindrapport, zal het WSF als forum een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het overbruggen van de tegenstellingen in het gebied, alsmede het vergroten van het draagvlak voor het trilateraal Waddenzeebeleid. Na vier jaar zal opnieuw moeten worden bekeken of het WSF in dezelfde vorm en met dezelfde taakstelling gecontinueerd moet worden.

Tenslotte wijst de Raad er op dat het WSF als belangrijke bouwsteen kan worden gebruikt om te komen tot Geïntegreerd Beheer voor het Kustgebied, i.c. de Waddenzee⁶.

1.3.3 Doorzichtigheid (trilateraal) beleid

Een van de factoren die volgens de WAR in 2000 een rol speelde bij het draagvlakprobleem, betrof het feit dat het Waddenzeebeleid ondoorzichtig is. De Raad voor de Wadden meent dat er ook op dit punt verbeteringen zijn aan te brengen. Zo zou het Waddenzeeplan (het belangrijkste trilaterale document, waarin de bescherming en het beheer van het gebied centraal staat), dat in 1997 in Stade is vastgesteld, een duidelijker en herkenbaarder plaats in het Waddenzeebeleid moeten krijgen.

Dit kan op een aantal manieren.

1.3.3.a Trilateraal beleid: centrale rol in nationaal beleid

Het Waddenzeeplan (en daarmee de trilaterale afspraken) dient een centrale plaats in het nationale Waddenzeebeleid te krijgen. Trilateraal geformuleerd beleid en beheer zou eigenlijk het uitgangspunt moeten vormen voor het nationaal Waddenzeebeleid (via de pkb-Waddenzee) en -beheer. Dit betekent dat nationaal beleid alleen aanvullend op trilaterale afspraken wordt geformuleerd.

De Raad adviseert om het trilateraal geformuleerde beleid als uitgangspunt te nemen voor de formulering van (aanvullend) nationaal beleid in de drie Waddenzeelands. Op die manier wordt meer doorzichtigheid in het Waddenzeebeleid verkregen, wat het draagvlak voor het beleid ten goede komt.

1.3.3.b Harmonisatie EU-regelgeving op trilateraal niveau

De trilateraal gemaakte afspraken en daarmee vooral het Waddenzeeplan vraagt om een consistente uitvoering in alle drie Waddenzeelands. Het is daarom noodzakelijk dat op een aantal wezenlijke onderdelen van het beleid die gebaseerd zijn op Europese richtlijnen (bijvoorbeeld ten aanzien van de ecologische doelen), harmonisatie plaatsvindt. Al diverse keren heeft de

⁶ Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2002 betreffende de uitvoering van een geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa

Waddenadviesraad in het verleden gewezen op het belang van harmonisatie van bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn. De drie Waddenzeelands lijken de vrije ruimte die deze richtlijnen bieden toch op verschillende wijze in te vullen. Duidelijk voorbeeld betreft de begrenzing van de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden in de Waddenzee die niet overal op grond van dezelfde criteria heeft plaatsgevonden. In dat verband verwijst de Raad naar het onderzoek dat de Oxford Brookes University heeft gedaan naar internationale juridische instrumenten, beleid en beheer met betrekking tot het Waddengebied⁷. In dit onderzoek komen o.a. verschillen op het terrein van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de MERrichtlijn naar voren.

Ook vanuit het gebied komt de roep om meer consistent en geharmoniseerd beleid in het trilateraal Waddengebied (Eindrapport Wadden Sea Forum, hoofdstuk 3.2).

De Raad adviseert de Minister van LNV om op trilateraal niveau tot harmonisatie inzake de uitvoering van een aantal EU-richtlijnen te komen (bijvoorbeeld Vogel- en Habitatrichtlijn, Europese Kaderrichtlijn Water), zodat consistente uitvoering van trilateraal gemaakte afspraken gerealiseerd kan worden.

1.3.3.c Waddenzeepplan: centrale rol in Verklaring

Het Waddenzeepplan moet een centrale rol spelen in de Verklaring van de Regeringsconferentie. Het Waddenzeepplan is in 1997 tijdens de Regeringsconferentie van Stade vastgesteld en een eerste evaluatie van dit plan heeft voor de Regeringsconferentie van Esbjerg (2001) plaatsgevonden. Een samenvatting van de Beleidsevaluatie is in de Verklaring van Esbjerg opgenomen. Of de evaluatie tot aanpassing van het Waddenzeepplan heeft geleid, is moeilijk te achterhalen uit de Verklaring van Esbjerg. De Verklaring zou daar naar de mening van de Raad expliciet aandacht aan moeten besteden.

In de Verklaring van een Regeringsconferentie moet het Waddenzeepplan een centrale rol krijgen. Op basis van de evaluatie van het plan dient duidelijk aangegeven te worden of actualisatie van het plan nodig is. Verder zal het Waddenzeepplan zelf in de Verklaring (of in de bijlage) moeten worden opgenomen.

1.3.3.d Waddenzeepplan voorzien van actieprogramma

Zoals al eerder is aangegeven vormt het Waddenzeepplan de weerslag van eerder gemaakte afspraken ten aanzien van ecologische doelen, aangevuld met maatregelen, projecten en acties om deze doelen te realiseren. Om tot daadwerkelijke uitvoering van het Waddenzeepplan te komen is het noodzakelijk dat het plan wordt aangevuld met een actieprogramma waarin geregeld is op welke termijnen e.e.a. gerealiseerd moet zijn, met een indicatie van de kosten en de financiering ervan, met het aanwijzen van instanties/overheden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering dan wel daarin een trekkersrol hebben. Alleen op die manier kan uitvoering van het plan worden gerealiseerd en wordt het niet overgelaten aan de 'vrije wil' van instanties/overheden om, als het hun uitkomt, actie te ondernemen. Het Waddenzeepplan krijgt daarmee een meer verplichtend karakter.

De Raad adviseert de Minister van LNV om bij de eerstvolgende Trilaterale Regeringsconferentie te bewerkstelligen dat het Waddenzeepplan wordt voorzien van een actieprogramma. Hierin moet worden aangegeven wie de verantwoordelijke instanties/overheden zijn voor uitvoering van (onderdelen van) het Waddenzeepplan, hoe de financiering plaatsvindt en op welke termijnen e.e.a. gerealiseerd moet

⁷ Oxford Brookes University, Review of International Legal Instruments, Policies and Management in respect of the Wadden Sea Region, augustus 2003, uitgevoerd in opdracht van het Wadden Sea Forum

zijn. Op die manier krijgt het Waddenzeeplan een meer verplichtend karakter en is het duidelijk wie, bij niet nakoming ervan, daarop moet worden aangesproken.

1.4 Trilaterale bestuurlijke aspecten

Een van de belemmerende factoren die de WAR in 2000 in zijn analyse noemde – en die overigens ook door de Oxford Brookes University als probleem wordt gezien – betreft de vrijblijvendheid van de afspraken die op trilateraal niveau worden gemaakt. Er worden trilateraal afspraken gemaakt en vastgelegd in een Waddenzeeplan, maar er is geen verplichting om de gemaakte afspraken ook na te komen. Een duidelijk voorbeeld hiervan betreft de aanleg van windmolens op de Noordzee. In hoofdstuk 2 komt dit nader aan de orde.

De Raad meent dat aan dit probleem deels al kan worden tegemoetgekomen door de in paragraaf 3 gegeven aanbevelingen op te volgen. Door bijvoorbeeld het opnemen van een actieprogramma bij het Waddenzeeplan (en eventuele andere gemaakte afspraken), maar ook door het trilaterale beleid een herkenbaarder plaats te geven in het nationale beleid zal een sterkere verplichting worden gevoeld om de afspraken ook daadwerkelijk na te komen.

Een meer verplichtend kader zou kunnen worden verkregen door het opstellen van een Verdrag voor de Waddenzee, een internationaal park voor de Waddenzee of een andere vorm. Voordat echter over de vorm wordt gesproken is het belangrijk dat de drie Waddenzeelanden eerst de intentie uitspreken om naar een andere samenwerkingsvorm toe te werken.

De Raad is van mening dat in de Verklaring van Schiermonnikoog de wenselijkheid dient te worden uitgesproken tot een verdergaande en meer verplichtende samenwerking op trilateraal niveau. In de periode tot de eerstvolgende Regeringsconferentie kunnen dan de voor- en nadelen van de verschillende modellen (Internationaal Park, Verdrag enz.) op een rijtje worden gezet en worden besproken. Daarin zou naar de mening van de Raad ook het Wadden Sea Forum een belangrijke rol kunnen spelen.

2 De aanleg van windmolenparken op de Noordzee binnen de randvoorwaarden van de doelstellingen voor de Waddenzee

2.1 Het advies ingekaderd

De Raad is door de Minister van LNV gevraagd om te adviseren over “plaatsing van windturbines op de Noordzee binnen de randvoorwaarden van de doelstellingen voor de Waddenzee”. De adviesaanvraag is ook geplaatst binnen de context van ‘de energievoorziening’ [...] en ‘de zoektocht naar alternatieven en vooral naar duurzame energiebronnen’. Windenergie is een van de vormen van duurzame energie die moet bijdragen aan de in de Derde Energienota (1995) geformuleerde doelstelling dat 10% van het Nederlandse energieverbruik in 2020 uit duurzame bronnen moet worden opgewekt. Specifiek met betrekking tot offshore windenergie is door de overheid een indicatieve doelstelling van 6000 MW geïnstalleerd vermogen vastgesteld.

De Raad laat zich in dit advies niet uitputtend uit over windenergie in relatie tot de keuzes die gemaakt moeten worden in de zoektocht naar alternatieven en duurzame energiebronnen. Wel zal de Raad in zijn advies refereren aan enkele ontwikkelingen ten aanzien van duurzame energie en alternatieve energiebronnen in het Waddengebied, hierbij ook verwijzend naar het recente eindrapport van het Wadden Sea Forum⁸.

Ten aanzien van ‘de plaatsing van windturbines op de Noordzee’ gaat de Raad ervan uit dat hiermee de aanleg van (grootschalige) windmolenparken wordt bedoeld.

De Minister refereert in de aanvraag zijdelings aan de plaatsing van windturbines op het land. **De Raad spreekt zich in het voorliggende advies niet uit over de plaatsing op het land.** De Raad gaat in op de (mogelijke) effecten van de aanleg van windmolenparken op de Noordzee voor de Waddenzee voor die aspecten die de Waddenzee raken, aangezien tussen het ecosysteem van de Waddenzee en dat van de aangrenzende Noordzee een directe relatie bestaat. Uitgangspunt in dit advies vormen de randvoorwaarden die door de nationale en internationale doelstellingen voor de Waddenzee worden gesteld aan windmolenparken op de Noordzee. Allereerst zal worden ingaan op de (beleids)ontwikkelingen in de offshore windenergie in relatie tot de trilaterale samenwerking. In paragraaf 2.3 zal worden ingegaan op de natuur- en landschapstoets, waarna in paragraaf 2.4 de mogelijke effecten en onzekerheden van windmolenparken op zee worden benoemd.

2.2 (Beleids)ontwikkelingen offshore windenergie in relatie tot de trilaterale samenwerking

De aanleg van windmolenparken op zee is een relatief nieuw onderdeel binnen het pakket aan maatregelen om nationale en internationale duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren. Op dit moment zijn ten noorden van het trilaterale Samenwerkingsgebied voor de Waddenzee windmolenparken voor de Duitse en Deense kust gepland, buiten de 12 mijlszone. Ten noorden van het Nederlandse Waddengebied zijn nog geen concrete plannen ontwikkeld en/of vastgesteld. In Nederland zijn momenteel twee parken in ontwikkeling; de pilot Near Shore Windpark voor de kust van Egmond en het park Q7, buiten de 12 mijlszone. Het enige grote operationele windmolenpark offshore (binnen de Nederlandse, Duitse, en Deense Waddenzeecontext) vormt het *Horns Rev Offshore Wind Farm*, voor de Deense kust, buiten het trilaterale Samenwerkingsgebied voor de Waddenzee. Boven het Duitse Waddenzeegebied is het Windpark Riffgat gepland, dat ten noorden van het Duitse eiland Borkum zal verrijzen. Voorts zijn er gebieden aangewezen en aanvragen ingediend voor nog te ontwikkelen offshore windmolenparken (binnen en buiten de 12 mijlszone). Deze

⁸ Waddenzeeforum. Eindrapport. Ontwerp versie oktober 2004

ontwikkelingen zullen leiden tot de aanleg van diverse windmolenparken op de Noordzee (met name in de Exclusief Economische Zone) en vragen om een gedegen afweging met andere gebruiksfuncties en belangen.

De trilaterale samenwerking

Tijdens de laatste Regeringsconferentie te Esbjerg in 2001 is er door de drie Waddenzeelands ten aanzien van de toestand van het Waddenzeemilieu ook aandacht besteed aan de aanleg van windmolenparken⁹. Tijdens de Regeringsconferentie is onder meer opnieuw bevestigd *'gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor de bescherming en duurzame ontwikkeling van het Samenwerkingsgebied als gemeenschappelijk natuurgebied van brede internationale betekenis, zoals is vastgelegd in de Verklaring van Stade en het Waddenzee Plan'* en *'dat het Samenwerkingsgebied beschermd en beheerd dient te worden [...] met het oog op externe activiteiten die de Doelen zouden kunnen beïnvloeden'* (Esbjerg, 2001).

In de Verklaring van Esbjerg (2001) wordt in relatie tot windmolenparken op de Noordzee en de invloed hiervan op het Waddenzeemilieu geconstateerd dat er een gecoördineerde benadering in een Noordzeekader nodig is om te voorkomen dat de vastgestelde trilaterale ecodoelen voor soorten en habitats onder druk komen te staan. Ook wordt expliciet gerefereerd aan de gevolgen voor de scheepvaart. Hierbij wordt ook verwezen naar de Noordzeeministersconferentie, die een bijdrage zou moeten leveren aan een gecoördineerde aanpak voor de aanleg van windmolenparken op de Noordzee. Tijdens de Noordzeeministersconferentie is in 2002 (Verklaring van Bergen, maart 2002, paragraaf 71) onder meer aan de landen gevraagd richtlijnen te ontwikkelen voor de aanleg van windmolenparken op de Noordzee, waarbij alle relevante aspecten in beschouwing worden genomen (zie bijlage *Beleid en wetgeving Noordzee*). De Raad constateert dat op dit moment zowel nationaal als internationaal een integraal afwegingskader voor de Noordzee¹⁰ ontbreekt. Ook de Europese Marine Strategy, waarover de Raad in EEAC (European Environment and Sustainable Development Advisory Councils)-verband een Statement heeft uitgebracht, wijst op het ontbreken van dergelijke kaders voor het mariene milieu. De Raad verwijst voor een kort overzicht van wet- en regelgeving voor de Noordzee naar de bijlage.

Binnen de trilaterale samenwerking is afgesproken om een gecoördineerde benadering voor te staan ten aanzien van de aanleg van windmolenparken voor de kust. Zowel door Denemarken als door Duitsland zijn ten westen en noorden van het trilaterale Samenwerkingsgebied – onafhankelijk van elkaar – reeds de

⁹ In het trilaterale Management Plan Waddenzee (Verklaring van Esbjerg, 2001) is vastgelegd dat de drie Waddenzeelands zijn overeengekomen om:

- 23 *De ontwikkelingen met betrekking tot installaties in de Waddenzee en de aangrenzende Noordzee nauwlettend te **blijven volgen** om negatieve effecten ervan op het milieu in het Samenwerkingsgebied te voorkomen en het trilaterale informatieproces te intensiveren.*
- 24 *De potentiële invloeden van windmolenparken in de Noordzee op het Waddenzeemilieu te **erkennen** en daarom een gecoördineerde benadering in een Noordzeekader voor te staan om richtlijnen en uitgangspunten voor de bouw van windmolenparken voor de kust te ontwikkelen, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met de bescherming van soorten en habitats en de hoge dichtheid van de scheepvaart in het gebied.*
- 25 *De bestaande en geplande nieuwe activiteiten buiten het Samenwerkingsgebied nauwlettend te **blijven volgen**, aangezien deze van invloed zouden kunnen zijn op het bereiken van de Doelen, en **in herinnering te roepen** de Gemeenschappelijke Beginselen (WP § 1,8 evenals § 13) van de Verklaring van Stade inzake externe invloeden die op de hele Waddenzee van toepassing zijn.*

Daarnaast is in Bijlage 5 van de Verklaring een speciale paragraaf inzake windenergie op zee opgenomen, waarin wordt gewezen op de *"lacunes in de kennis omtrent de invloed van windturbines voor de kust op zeezoogdieren, vogels, vissen en bentische fauna"* en waarbij de Noordzeeministers worden uitgenodigd om tot een *"Noordzeebrede, gecoördineerde benadering te komen voor de ontwikkeling van windenergieproductie voor de kust"*.

¹⁰ Het Nederlandse integrale afwegingskader voor de Noordzee zal worden neergelegd in het nog te verschijnen Integraal Beheerplan Noordzee 2015.

nodige windmolenparken buiten de 12 mijlszone gepland en in aanbouw/in werking.

In reactie op de zogenaamde 'Umweltverträglichkeitsprüfung' (de Milieueffect-rapportage) voor het Windpark Riffgat is er door het Ministerie van LNV, Directie Noord¹¹ en door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat¹² gewezen op een aantal aspecten die nadere aandacht verdienen. Allereerst wordt het bevoegd gezag opmerkzaam gemaakt op de externe invloed van dit park op het trilaterale Samenwerkingsgebied en in het bijzonder op de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee en de Waddenzee. Onderzoek naar deze aspecten zou wenselijk zijn. Ook is gewezen op de zichthinder en op het belang van onderzoek naar de cumulatieve effecten van bestaande en geplande windmolenparken op de Noordzee en de Waddenzee.

De formele reactie van Nederlandse zijde heeft tot dusver niet geleid tot een reactie van Duitse zijde en tot aanpassingen van de locatie van dit park, dat vrij direct grenst aan Nederlands grondgebied.

Een dergelijke ontwikkeling is een voorbeeld van een niet-gecoördineerde aanpak van de aanleg van windmolenparken ten noorden en westen van het trilaterale Samenwerkingsgebied en laat zien dat, ondanks gemaakte afspraken, er vooralsnog geen sprake is van daadwerkelijke coördinatie op trilateraal niveau. De planning van offshore windmolenparken is tot dusver een nationale aangelegenheid gebleken, waarbij sturing op trilateraal niveau nauwelijks of geen invloed heeft gehad. Gebrek aan trilaterale afstemming heeft in geval van het Windpark Riffgat tot zorgen en vragen geleid aan Nederlandse zijde, vragen die tot dusver niet afdoende zijn beantwoord. Om dergelijke situaties te voorkomen is een meer integrale aanpak nodig, waarvoor de Regeringsconferentie volgens de Raad een uitstekend gremium vormt.

De Raad constateert dat er (nog) geen sprake is van een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak op trilateraal niveau waar het gaat om de inpassing van windmolenparken. De Raad adviseert de Minister van LNV er zorg voor te dragen dat bestaande afspraken worden nagekomen en adviseert een integraal plan op te stellen voor de aanleg van windmolenparken op de Noordzee waarvan de externe invloed zich tot het trilaterale samenwerkingsgebied zou kunnen uitstrekken.

De Raad adviseert de Minister van LNV in relatie tot de reeds geplande parken ten noorden en westen van het trilaterale Samenwerkingsgebied zo snel mogelijk met Duitsland en Denemarken – conform de geldende afspraken - een gecoördineerde aanpak tot stand te brengen.

Daarnaast adviseert de Raad de Minister om op korte termijn duidelijkheid en helderheid te vragen en waar mogelijk te scheppen in het nationale en internationale beleid en de wetgeving voor de Noordzee en aan te dringen op een transparant integraal afwegingskader.

De bevindingen van het Wadden Sea Forum

Het Wadden Sea Forum (WSF) heeft in zijn Eindrapport ten aanzien van de sectorstrategie voor duurzame energie aangegeven dat een geïntegreerde planning ten aanzien van windenergie noodzakelijk is. Dit om milieu-invloeden te minimaliseren en coördinatie en samenwerking met andere sectoren te zoeken om conflicten te voorkomen. Het WSF noemt als belemmeringen voor de ontwikkeling van offshore windenergie de geringe kennis van de voordelen en de effecten van offshore windmolenparken op activiteiten van andere sectoren en op het milieu. Ook ontbreekt volgens het WSF een algemeen concept voor

¹¹ Ministerie van LNV, Directie Noord, brief inzake Antragskonferenz ENOVA Windpark OFFSHORE – RIFFGAT-, Groningen, 20 maart 2003

¹² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, brief inzake het Offshore-Windpark Riffgat von Enova, Den Haag, augustus 2003

opslag van de opgewekte offshore energie en het transport ervan¹³. Mede in relatie tot de veiligheid van de scheepvaart en plaatsing van windmolenparken op zee doet het WSF de aanbeveling om 'een trilateraal afgestemde ruimtelijke ordenings-procedure voor de Exclusief Economische Zone (EEZ) in gang te zetten, opdat het risico voor mens en natuur niet zal toenemen'.

In het kader van eerdergenoemde integrale benadering adviseert de Raad de Minister van LNV bovenstaande aanbeveling te ondersteunen, evenals de veiligheidsaspecten met betrekking tot de scheepvaart, en uit te werken in trilateraal verband.

2.3 Randvoorwaarden vanuit het nationale Waddenzeebeleid; de natuur- en landschapstoets

Voor aanleg van windmolenparken op de Noordzee gelden, naast de afspraken die in trilateraal verband zijn neergelegd, ook de randvoorwaarden vanuit de nationale doelstellingen voor de Waddenzee.

Zoals al eerder in bovenstaande paragraaf kort is aangestipt, zijn de Waddenzee en de Noordzeekustzone boven de Waddeneilanden aangewezen als speciale beschermingszones op basis van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Voor deze aangewezen gebieden geldt de uitvoering van een habitattoets voor activiteiten die significante effecten kunnen hebben op beschermde soorten en habitats. Onderdeel van deze toets (het afwegingskader artikel 6 van de Habitatrichtlijn, die geïmplementeerd wordt in de Natuurbeschermingswet 1998) is de zogenaamde 'externe werking': bij projecten in de nabijheid van de speciale beschermingszones moet rekening worden gehouden met significante effecten van de activiteiten op de speciale beschermingszones. Daarnaast moeten de cumulatieve effecten van activiteiten in combinatie met andere activiteiten worden meegenomen in de beoordeling van de activiteiten. In geval van significante effecten zal een nadere afweging plaats moeten vinden op basis van het openbaar belang van de voorgenomen activiteiten.

Aanleg van windmolenparken op de Noordzee kan op basis van de externe werking van de VHR voor de Waddenzee (en de Noordzeekustzone) onderhevig zijn aan toetsing aan de VHR. Ten behoeve van deze toetsing zullen de effecten van de windmolenparken op soorten en habitats in kaart moeten worden gebracht.

De Raad adviseert de Minister van LNV op basis van het toetsingskader van de VHR eisen te formuleren ten aanzien van de locatie en de aanleg van windmolenparken op de Noordzee en de bevindingen in trilateraal verband verder uit te werken. Hiervoor is het nodig inzicht te krijgen in de effecten van windmolenparken op de Noordzee op de VHR-gebieden.

PKB Waddenzee

Op grond van het bestaande Waddenzeebeleid (Tweede Nota Waddenzee en deel 3 van de Derde Nota Waddenzee) mogen er geen windmolenparken worden aangelegd in de Waddenzee en de Noordzeekustzone. Toetsing van effecten van activiteiten op het open landschap zal, naast toetsing van activiteiten op effecten

¹³ Het Wadden Sea Forum doet de aanbeveling om de parken buiten de 12 mijlszone te plaatsen, een zorgvuldige evaluatie uit te voeren door middel van pilots en aandacht te schenken aan de veiligheidsstandaards voor het beheren van de windparken, voor scheepvaart en voor andere activiteiten. Zo worden onder andere genoemd nieuwe veiligheidsprotocollen, stationering van extra bergingszeeslepers en het nemen van andere preventieve maatregelen, zoals verruiming van veiligheidszones.

voor habitats en soorten, in de nog te verschijnen pkb-Waddenzee¹⁴ ook onderdeel gaan uitmaken van de Derde Nota Waddenzee. In de Natuur- beschermingswet 1998 worden ook landschappelijke waarden beschermd. Dit zou betekenen dat nu ook een toetsing kan plaatsvinden van activiteiten met een impact op het open landschap, zoals de aanleg van windmolenparken buiten de aangewezen speciale beschermingszones, die een impact kunnen hebben op dit open landschap van de Waddenzee. In het recent uitgebrachte advies van de Raad inzake 'Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie' heeft de Raad de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) geadviseerd 'te starten met het opstellen van een rijksvisie op landschapsontwikkeling in het Waddengebied, alsmede het wetenschappelijk onderzoek naar de niet-gebruikswaarden van het Waddengebied in het algemeen en de belevingswaarde van het landschap in het bijzonder' (Raad voor de Wadden, advies 2004/06, 17 november 2004).

De Raad is van mening dat op basis van het bestaande beleid windmolenparken op de Noordzee geen zichthinder mogen opleveren vanaf de Waddeneilanden.

In relatie tot de doelstelling van het nieuwe Waddenzebeleid adviseert de Raad de Minister van LNV de landschappelijke kwaliteiten van het trilaterale Samenwerkingsgebied en het aangrenzende kustgebied te betrekken bij de trilaterale besluitvorming over de aanleg van windmolenparken.

2.4 Onzekerheden en mogelijke effecten van offshore windmolenparken op de Waddenzee

Om de aanleg van windmolenparken op de Noordzee binnen de randvoorwaarden van de doelstellingen voor de Waddenzee te kunnen beoordelen, is het mede vanuit de voorwaarden van de Vogel- en Habitatrichtlijn nodig inzicht te hebben in mogelijke effecten op de Waddenzee.

In de eindrapportage 'Connect 6000 MW' van het Ministerie van Economische Zaken (juli 2004) wordt aangegeven dat 'nog veel onbekend is over de toekomstige ontwikkeling van windmolenparken op zee (regelgeving, economisch, technisch, natuur- en milieu-effecten)'. Ook het Wadden Sea Forum benoemt de geringe kennis over de effecten van offshore windenergie op andere sectoren en op het milieu als belemmering, naast geringe kennis over de voordelen van deze vorm van energie. De OSPAR Commissie benoemt in zijn document over de plaatsing van windmolenparken offshore ook een aantal kennisleemten (OSPAR Commissie, BDC 03/4/2-E). De Raad zal kort ingaan op de naar de mening van de Raad mogelijk belangrijkste effecten en onzekerheden voor de Waddenzee van aanleg van windmolenparken op de Noordzee.

Effecten op andere gebruiksfuncties

Windmolenparken op de Noordzee vormen een potentieel gevaar voor de scheepvaart en kunnen tot een verhoogd risico op een scheepsramp leiden als gevolg van een aanvaring met een windturbine. Een dergelijke aanvaring kan leiden tot verontreiniging van het water (olie of chemische stoffen) en uiteindelijk effect hebben op de waterkwaliteit en het ecosysteem van de

¹⁴ In de Tweede Nota Waddenzee is opgenomen dat de plaatsing van windmolens niet wordt toegestaan in de Waddenzee. Dit geldt ook voor een strook van 1 tot 2 kilometer aan de landzijde van de PKB-grens langs de kust van Noord-Holland, Friesland en Groningen. Daar mogen alleen clusters van windmolens worden geplaatst als zij het landschapsbeeld niet verstoren. Op basis van de externe werking van het afwegingskader van de pkb-Waddenzee kunnen ook activiteiten buiten de Waddenzee, die een impact hebben op de Waddenzee zelf, waaronder het open landschap aan strenge voorwaarden worden gebonden. Vanuit de randvoorwaarden van de doelstellingen voor de Waddenzee bezien, zou hier bijvoorbeeld kunnen gelden dat op basis van de externe werking windturbines op de Noordzee geen effect mogen hebben op het open landschap van de Waddenzee en de vogeltrekroutes.

Waddenzee. Verontreiniging kan ook plaatsvinden via lekkage van in de windturbines toegepaste smeeroïlen.

Visserij en winning van diepe delfstoffen zoals olie en gas, vormen belangrijke economische sectoren in de Waddenzeeregio. Aanleg van windmolenparken op de Noordzee vraagt om ruimtelijke inpassing van windmolenparken en een afweging met andere functies. Per windturbine van 5MW zal ca. 0.5 km² ruimte nodig zijn; een eenvoudige rekensom leert dat voor het bereiken van de indicatieve doelstelling van 6000 MW derhalve ca. 600 km² in beslag zal worden genomen door offshore windenergie. Een zodanig ruimtebeslag rechtvaardigt expliciet overleg met onder meer deze sectoren.

Effecten op natuur, landschap en sedimentatieprocessen

De installatie en het in werking zijn van windmolenparken in het offshore gebied kan allereerst een effect hebben op vogeltrekroutes richting de Waddenzee als gevolg van een barrière-effect en het kan mogelijk leiden tot de dood van vogels die tegen de wieken aanvliegen.

Zeezoogdieren, zoals de beschermde bruinvis en de zeehond die ook in de Waddenzee leven, kunnen tijdens de aanleg van de windmolenparken, en tijdens onderhoud, worden verstoord door activiteiten en geluid. Ook tijdens normaal bedrijf kan geluidhinder optreden. Daarnaast kunnen deze dieren als gevolg van de elektromagnetische straling rond de kabels die de energie aanlanden, worden verstoord en worden gedwongen uit te wijken naar elders.

De installatie, onderhoud en inspectie, en fysieke aanwezigheid van windmolenparken op de Noordzee kunnen tot zichthinder leiden en het open landschap aantasten.

De installatie van de windmolenparken en de aanleg van energiekabels en -leidingen hebben een impact op de zeebodem en kunnen tot effecten leiden voor het sedimenttransport en de stromingscondities met een mogelijk effect op de Waddenzee. Energiekabels en -leidingen moeten voorts mogelijk via kwetsbare gebieden aan land worden gebracht.

Ervaring met bestaande windmolenparken, zoals Horns Rev in Denemarken zal de nodige kennis moeten aanleveren over specifieke effecten in het offshore gebied. De eerste monitoringresultaten voor het Deense windmolenpark, waar uitgebreid onderzoek wordt verricht naar de effecten op het ecosysteem en het abiotische systeem laten enkele (kleinschalige) effecten zien voor vogels en bruinvis, maar als gevolg van de korte looptijd van het programma is het nog te vroeg om hier eenduidige conclusies aan te kunnen verbinden¹⁵.

2.5 Tot slot

Windenergie is een schone vorm van energie, die wordt gezien als een belangrijke toekomstige duurzame energiebron. De Raad onderschrijft de doelstellingen ten behoeve van een duurzame energiehuishouding en de rol die windenergie hierbij mogelijk kan spelen.

In dit kader, en met betrekking tot de nut en noodzaak van duurzame energiebronnen en afweging van alternatieven, wenst de Raad de Minister nog opmerkzaam te maken op het volgende. In het Waddengebied vinden verschillende initiatieven plaats, gericht op de ontwikkeling van duurzame energie. Te denken valt aan het project 'Energy Valley', de verbouw van biomassa-gewassen of het gebruik van biomassa-reststromen en biomassa-afval. De Raad adviseert de Minister ook deze mogelijkheden verder te onderzoeken.

Het WSF concentreert zijn strategie ten aanzien van duurzame energie in de Waddenzeeregio met name op windenergie, winning van koolwaterstoffen (olie en gas), warmtekrachtkoppeling, biomassa, zonne-energie, de constructie van

¹⁵ Elsam Havmoller Horns Rev, Annual status report for the environmental monitoring programme 1 January 2003-31 December 2003, 16 June 2004.

terminals voor de opslag van vloeibaar gas (LNG terminals), energiebesparing en efficiëntieverhoging.

De Raad is van mening dat de keuze voor grootschalige inzet van bovengenoemde onderdelen pas moet geschieden als de afweging van (schadelijke) effecten enerzijds en maatschappelijk nut anderzijds, gemaakt kan worden op basis van objectieve en wetenschappelijk onderbouwde argumenten. De Raad adviseert de Minister van LNV derhalve bovengenoemde ontwikkelingen te betrekken bij een breder te formuleren trilateraal kader met betrekking tot de realisering van duurzame energie in de Waddenzeeregio.

3 De rol van het wetenschappelijk symposium

3.1 Adviesaanvraag

Het derde onderwerp waarover de Minister van LNV advies heeft gevraagd betreft de vraag of er nog een belangrijke rol is weggelegd voor een wetenschappelijk Waddensymposium *in het voorbereidingstraject naar de regeringsconferentie*, en zo ja, *welk karakter het symposium dient te hebben*. Aanleiding voor deze vraag is dat de Minister constateert dat *'het symposium een meer wetenschappelijk karakter heeft gekregen met een geringere inbreng in de ministeriële verklaringen'*.

In het navolgende wordt kort ingaan op de rol van het wetenschappelijk symposium binnen de trilaterale samenwerking en de wijze waarop in een bredere context de aansluiting tussen kennis, beheer en beleid verbeterd zou kunnen worden.

3.2 Rol en karakter van het wetenschappelijk symposium

Het eerste wetenschappelijk symposium vond in 1979 plaats als uitvloeisel van het verzoek van de Nederlandse overheid aan IUCN The World Conservation Union om een Waddenverdrag op te stellen, aansluitend op een verkenning van dit onderwerp bij Deense en Duitse overheden. Het voorstel voor een Waddenverdrag strandde destijds door verschillen van mening over de verdeling van bevoegdheden binnen en tussen de drie Waddenzeelanden. Om tot een oplossing te komen werd een conferentie voor wetenschappers voorgesteld, met als doel de beheerssituatie in de drie Waddenzeelanden te evalueren en aanbevelingen te doen aan overheden om op een aantal punten actie te ondernemen.

In de daaropvolgende jaren heeft het symposium zich verder ontwikkeld en een officiële status gekregen in de aanloop naar de Trilaterale Regeringsconferentie. Momenteel wordt het symposium voorafgaand aan de Regeringsconferentie gehouden (deze keer in april 2005, terwijl de Regeringsconferentie in november 2005 plaatsvindt). Het wetenschappelijk symposium biedt in zijn huidige vorm een platform voor uitwisseling van kennis over de Waddenzee, waarbij meestal een bepaald thema centraal staat (op het komende symposium zullen de monitorings- en evaluatiemethodieken zelf het hoofdonderwerp zijn). Een aanzienlijk deel van de gepresenteerde gegevens is gebaseerd op actuele monitoringgegevens uit het trilaterale monitoring- en evaluatieprogramma (Trilateral Monitoring and Assessment Program (TMAP)) en op de interpretaties van deze gegevens in het Quality Status Report (QSR). In het QSR worden allerlei aspecten van de toestand van natuur en milieu van de trilaterale Waddenzee beschreven door een breed spectrum van deskundigen.

Behalve door de Minister worden onder andere door de betrokken onderzoekers vraagtekens geplaatst bij de richting waarin het symposium zich ontwikkelt. Onderzoekers constateren dat het aantal wetenschappers op de symposia afneemt, terwijl het aantal beleidsmakers en politici toenemen¹⁶. Verder wordt geconstateerd dat de organisatie in het begin vooral in handen was van wetenschappelijke onderzoekers, maar dat door de jaren heen het initiatief steeds meer bij de overheden is komen te liggen. Een aantal trends lijkt er volgens bovengenoemd artikel op te wijzen dat de onafhankelijke status van het wetenschappelijk symposium in het geding is en dat het symposium meer politiekambtelijk gestuurd wordt dan voorheen. Een oplossing hangt volgens de

¹⁶ Ministerie van LNV/Afdeling Mariene biologie Universiteit Groningen, *'Challenges to the Wadden Sea Area. 10 International Scientific Wadden Sea Symposia in 25 years: what did we achieve? Opening lecture delivered at the 10th International Scientific Wadden Sea Symposium'*, University of Groningen, 2003

auteur (zie voetnoot 16) af van de wijze waarop de rol van wetenschap wordt ingebed in de huidige trilaterale structuur.

De Minister geeft in zijn adviesaanvraag aan dat het symposium, gezien de geringere inbreng in de ministeriële verklaringen een meer wetenschappelijk karakter zou hebben gekregen. Dit veronderstelt, aldus de Raad, dat het symposium voorheen minder wetenschappelijk was en een grotere inbreng zou hebben in de Regeringsverklaringen. Het 'meer wetenschappelijke karakter' lijkt in tegenspraak met de constatering die in bovengenoemd artikel wordt gedaan.

De Raad blikt eerst kort terug op het laatste wetenschappelijke symposium in 2000 in relatie tot de laatste Regeringsverklaring.

3.2.1 Het tiende wetenschappelijke symposium, "Challenges to the Wadden Sea Area", Groningen, november 2000

In 2000 werd het tiende wetenschappelijke Waddenzeesymposium gehouden te Groningen, met als centraal thema 'Uitdagingen voor het Waddengebied'. De bevindingen van het symposium zijn neergelegd in de zogenaamde 'Proceedings', een bundeling van bijdragen van de wetenschappers aan dit symposium. Daarnaast is een aantal conclusies getrokken, waaruit aanbevelingen zijn geformuleerd ten behoeve van het trilaterale beleid en beheer.

De aanbevelingen die zijn gedaan betreffen zowel onderzoeksvoorstellen en maatregelen ten behoeve van het trilaterale beleid en het beheer¹⁷ als het proces om tot aanbevelingen te komen en de doorvertaling van deze aanbevelingen richting de Regeringsconferentie en -verklaring, die een jaar later volgde.

Met betrekking tot de structuur van het symposium en de doorvertaling van de resultaten naar beleid en beheer wordt in de 'Proceedings' van 2000 het volgende geconcludeerd: "*The process of arriving at scientific conclusions at the Wadden Sea symposia and translating these into recommendations for management and policy may be optimised.*" Vervolgens wordt aanbevolen om een kleine trilaterale werkgroep in het leven te roepen van wetenschappers en overheidsvertegenwoordigers om de wetenschappelijke informatie op een

17

- kusterosie: zandsuppleties op stranden en de vooroever verdienen de voorkeur waar het gaat om de bescherming van de kust. Dit zand moet worden onttrokken op die locaties in de Noordzee waar zij de minste schade toebrengen aan het onderwaterecosysteem;
- beheer van kwelders: het beheer van kwelders moet zijn gebaseerd op duidelijk gedefinieerde doelen, gevolgd door de juiste beheersmaatregelen;
- groei van de (gewone) zeehondenpopulatie: voer onderzoek uit naar bescherming van de zeehondenpopulatie in relatie tot recreatie en toerisme en het visserijbeheer;
- garnalenvisserij: onderzoek mogelijkheden om de visserijdruk te verminderen aangevuld met maatregelen om de bijvangst te verminderen;
- droogvallende mossel- en kokkelbanken: voer onderzoek uit naar het herstellend vermogen van beide banken en verwerk dit in het schelpdiervisserijbeheer;
- eidereendensterfte: zorg voor meer gegevens m.b.t. beschikbaarheid en kwaliteit van schelpdieren. De Trilateral Monitoring and Assessment Group (TMAG) moet een overzicht opstellen van gegevens die gemonitord moeten worden, in lijn met de jaarlijkse rapporten van de ICES werkgroep (International Council for the Exploration of the Sea). Openheid van informatie en peer review m.b.t. evaluatie van de impact van schelpdiervisserij. Monitoring van de Eider Flyway populatie is nodig evenals een door de Common Wadden Sea Secretariat (CWSS) opgesteld analyse protocol t.b.v. calamiteiten zoals de eidereendensterfte;
- monitoring van vis en visserij: neem de monitoring van vis op in de 'TMAP Common Package', aansluitend op bestaande en in ontwikkeling zijnde monitoringprogramma's;
- socio-economische doelen: installeer een werkgroep om socio-economische doelen uit te werken op trilateraal niveau en ontwikkel een hierop gebaseerd monitoringsysteem en neem parameters op in de 'TMAP Common Package' en voer dit uit in de geest van Agenda 21 en Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden.

efficiënte en onafhankelijke manier te vertalen naar beheer en beleid, via de Trilaterale Werkgroep en de Trilaterale Regeringsconferentie. Op deze manier zou de input van wetenschappers bij de totstandkoming van het trilaterale beleid beter gewaarborgd zijn.

3.2.2 De Regeringsverklaring van Esbjerg

In 2001 is de Trilaterale Regeringsconferentie te Esbjerg gehouden, een jaar na het wetenschappelijk symposium. In het voorwoord van de Verklaring staat geschreven dat de betreffende Ministers “de aanbevelingen van het 10^e Internationale Wetenschappelijke Waddenzeesymposium 2000 met als onderwerp de Uitdagingen aan het Waddengebied, als waardevolle bijdrage aan de verdere ontwikkeling van beleid en beheer in het kader van de Trilaterale Samenwerking” verwelkomen. De rol van het wetenschappelijk symposium wordt hier beperkt tot de aanbevelingen die zijn gedaan, die worden verwelkomd als waardevolle bijdrage aan de Trilaterale Samenwerking. De wijze waarop de aanbevelingen van het wetenschappelijk symposium doorwerken in de Trilaterale Samenwerking en het beleid blijft echter onderbelicht.

3.3 Naar een betere relatie tussen wetenschappelijk symposium en Regeringsconferentie

Geconcludeerd kan worden dat als belangrijkste problemen ten aanzien van de relatie tussen wetenschappelijk symposium en Regeringsconferentie naar voren komen:

- 1 vanuit de overheid: de geringe output van het symposium in de vorm van adequate aanbevelingen in de richting van de Regeringsconferentie; verondersteld wordt dat dit komt door het steeds sterker wetenschappelijke karakter van het symposium;
- 2 vanuit het onderzoek: de afnemende belangstelling voor het symposium van de kant van de wetenschappers en de steeds meer overheersende rol van ambtenaren en bestuurders, waarbij gesuggereerd wordt dat de onafhankelijkheid van het symposium geweld aangedaan wordt.

Zoals eerder aangegeven lijken deze conclusies onderling tegenstrijdig te zijn of in elk geval belangentegenstellingen tussen overheid en onderzoekers aan te geven. De Raad meent echter dat hier sprake is van een schijnbare belangentegenstelling, omdat men uitgaat van een aantal onterechte vooronderstellingen. Een symposium met een sterk wetenschappelijk karakter, zoals dit trilaterale symposium vanaf het begin bedoeld is geweest, kan naar de mening van de Raad wel degelijk tot zeer heldere en eenduidige aanbevelingen in de richting van beleid, bestuur en beheer leiden. Ook behoeft een vertaling van wetenschappelijke conclusies naar praktisch toepasbare aanbevelingen *door ambtenaren/politici* op zichzelf niet een afzwakking van de oorspronkelijke conclusies in te houden. De doorwerking van wetenschappelijke conclusies kan juist versterkt worden wanneer men deze weet te vertalen in goed implementeerbare beleidsmaatregelen en/of uitvoerbare beheersmaatregelen. Volgens de Raad is het essentieel dat men zich bewust is van ieders rol gedurende het gehele proces en dat ieders inbreng ook duidelijk is en zelfstandig gepresenteerd wordt. De Raad meent dat de onafhankelijkheid van onderzoekers, en evenzeer van beheerders, politici en bestuurders zeer gediend is bij een dergelijke houding van de deelnemers aan de trilaterale samenwerking, waarvan het symposium feitelijk slechts een onderdeel is.

De Raad is van mening dat een duidelijke scheiding tussen de wetenschappelijke discussie, de beleids- en beheersmatige vertaling van wetenschappelijke conclusies en de politiek-maatschappelijke discussie een belangrijke voorwaarde is bij de voorbereiding en het verloop van het symposium en bij de vertaling in aanbevelingen aan de Regeringsconferentie.

De Raad meent dat het, ook binnen de huidige opzet van de trilaterale samenwerking, mogelijk is om, in sterkere mate dan nu het geval is, aan bovenstaande voorwaarde te voldoen. De indruk bestaat dat de tot nu toe ontwikkelde gereedschappen (m.n. het trilaterale monitoring- en evaluatieprogramma TMAP en het Quality Status Report QSR), waarmee de voortgang van de Doelen uit het Trilaterale Waddenzeeplan van 1997 in kaart wordt gebracht van goede kwaliteit zijn, maar dat de conclusies en aanbevelingen nauwelijks doordringen tot de Regeringsconferentie.

Het monitoringprogramma TMAP

Het in trilateraal verband opgezette monitoringprogramma TMAP levert gegevens aan die het mogelijk maken de voortgang of achteruitgang van de Doelen van het Trilaterale Waddenzeeplan in kaart te brengen. Het programma functioneert nog niet zodanig dat de voortgang van de Doelen goed kan worden geëvalueerd, zoals ook hierboven al is aangegeven. In de Verklaring van Esbjerg is opgenomen dat het monitoringprogramma TMAP verder geoptimaliseerd moet worden met name in relatie tot de Europese richtlijnen (Vogel- en Habitatrichtlijn/Kaderrichtlijn Water).

Inmiddels is het monitoringsysteem aangepast aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en wordt gewerkt aan een harmonisatie van de databank ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water.

In 2004 is het monitoringprogramma geëvalueerd (The Orbis Institute, september 2004, Ottawa, Canada). De overall conclusie van deze evaluatie is de aanbeveling het monitoringprogramma te continueren en hiervoor middelen vrij te maken. Daarnaast dienen de nationale bijdragen aan het programma beter verankerd te worden binnen het trilaterale programma, aldus de evaluatie.

Het Quality Status Report

Het trilaterale Quality Status Report (QSR), bevat een omvangrijke en toegankelijke evaluatie van het Waddenzee ecosysteem en de invloed van menselijke activiteiten op dit ecosysteem. Het QSR bevat ook probleemanalyses en oplossingsrichtingen voor beleid. In concreto worden in het QSR de Doelen uit het Trilaterale Waddenzee Plan geëvalueerd op basis van gegevens uit het trilaterale monitoringprogramma (Trilateral Monitoring and Assessment Program, TMAP) en andere nationale en trilaterale onderzoeksgegevens. Het QSR wordt als achtergrondrapportage gebruikt bij de voorbereiding van de Regeringsconferentie. In het QSR van 1999 is aangegeven dat de wetenschappelijke evaluatie van de Doelen wordt beperkt door een aantal factoren. De Doelen van het Waddenzeeplan zijn van te algemene aard, veel juiste gegevens ontbreken waardoor het lastig is de voortgang te meten, de interpretatie en evaluatie van verscheidene parameters is moeilijk als gevolg van verschillen in nationale methodiek.

Op dit moment wordt het QSR, zoals in de Verklaring van Esbjerg is aangegeven, alleen erkend als technisch rapport, opgesteld door deskundigen en dikwijls op vrijwillige basis.

Het Quality Status Report moet naar de mening van de Raad in de toekomst een prominente rol spelen bij de evaluatie van de Doelen. Dit betekent dat het rapport een formele status dient te krijgen als wetenschappelijke input voor de Regeringsconferentie. Dit betekent tevens dat de behandeling van het QSR een vast en belangrijk element binnen het wetenschappelijk symposium dient te zijn.

De Raad meent voorts dat een duidelijker verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen enerzijds bestuurders/beleidsmakers/beheerders en anderzijds onderzoekers gediend is bij duidelijker afspraken over de *organisatie* van het tussentraject tussen symposium en Regeringsconferentie. Het gaat hierbij vooral om de volgende twee elementen:

- 1 het creëren van voldoende ruimte en tijd om discussies over de betekenis van wetenschappelijke bevindingen voor de praktijk van beleid en beheer in de volle breedte te kunnen voeren en
- 2 het scheppen van een eenvoudige maar wel duidelijke organisatiestructuur om deze discussie te voeren.

De Raad adviseert om het wetenschappelijk symposium zodanig te plannen t.o.v. de Regeringsconferentie dat de wetenschappelijke bevindingen op een goede manier vertaald kunnen worden in aanbevelingen aan de landsbestuurders; anderzijds moet de tijd tussen symposium en conferentie ook niet te lang zijn, omdat anders het risico bestaat dat de aanbevelingen niet meer actueel zijn.

Verder adviseert de Raad, in navolging van de aanbeveling daartoe vanuit het laatste wetenschappelijk symposium, aan de Minister van LNV om een trilaterale werkgroep van onafhankelijke wetenschappers en overheidsvertegenwoordigers in te stellen die bovengenoemde vertaling voor haar rekening neemt.

3.4 Naar een verdere en meer structurele versterking van de rol van kennis in het trilaterale Waddencircuit

De Raad wil tenslotte benadrukken dat het wetenschappelijk symposium in feite een van de middelen is waarmee getracht wordt de rol van onderzoek, de verdere opbouw en vooral de uitwisseling, in het trilaterale Waddencircuit te versterken. De in de voorgaande paragraaf gedane suggesties om hierbij aan het symposium een belangrijkere functie te geven hebben vooral betrekking op verbeteringen binnen de huidige structuur en cultuur van de trilaterale samenwerking.

Een verdere versterking van de rol van kennis kan naar de mening van de Raad alleen gerealiseerd worden door veranderingen door te voeren die verder gaan dan een versterking van de rol van het wetenschappelijk symposium. Hiervoor is echter eerst een analyse nodig van de rol die de zgn. landelijke voortgangsrapportages en het Gezamenlijk Voortgangsrapport (beiden betreffen de voortgang van de doelrealisering van het Trilaterale Waddenzeeplan uit 1997) spelen en kunnen spelen, alsmede van de rol van het o.a. op deze voortgangsrapportages en het QSR gebaseerde beleidsevaluatierapport, etc. etc. Geconcludeerd kan worden dat er vooralsnog, in elk geval bij de Raad, nog veel onduidelijkheid bestaat over deze rol en over de wijze waarop de verschillende evaluatietrajecten geïntegreerd worden in een samenvattende beleidsevaluatie ten behoeve van de Regeringsconferentie.

De Raad wil er verder nog op wijzen dat er momenteel in het Nederlandse deel van de Waddenzee ontwikkelingen gaande zijn betreffende de positie en rol van kennis (de mogelijke opzet van een Waddenacademie, in welke vorm dan ook) die betekenis kunnen hebben voor de wijze waarop op trilateraal niveau met kennis wordt omgegaan en omgekeerd. Tenslotte wil de Raad aandacht vragen voor de positieve ervaringen die de afgelopen 15 jaar in Nederland zijn opgedaan met de samenwerking tussen beheer/beleid en ecologisch onderzoek in het kader van de uitvoering van het Overlevingsplan Bos en Natuur onder auspiciën van het Ministerie van LNV. Met name de directe koppeling van te nemen beheersmaatregelen aan begeleidend onderzoek in een daarop gerichte hele praktische organisatiestructuur blijkt heel efficiënt te werken.

De Raad is van mening dat een verdere en meer structurele versterking van de rol van kennis in het trilaterale Waddencircuit gebaat is bij een analyse van de hele beleidscyclus en de rol die kennisontwikkeling daarin speelt. Voorts, zo meent de Raad, zal voor een verdere vormgeving van de rol van onderzoek in het Waddencircuit aansluiting gezocht moeten worden bij de meest recente ontwikkelingen op dit terrein, zowel binnen als buiten het Waddengebied.

4 Werelderfgoednominatie

In zijn adviesaanvraag heeft de Minister van LNV ruimte gelaten aan de Raad om andere onderwerpen in het advies aan de orde te stellen. De mogelijke nominatie van de Waddenzee als werelderfgoed is een onderwerp dat op dit moment speelt in de voorbereiding van de Trilaterale Regeringsconferentie. De Raad wil in dit advies graag van de gelegenheid gebruik maken om zijn standpunt over de werelderfgoednominatie kenbaar te maken. De Raad blikt eerst kort terug op de aanleiding voor de nominatie en geeft vervolgens zijn standpunt weer.

4.1 Aanleiding voor de nominatie

Het voorstel om de Waddenzee als werelderfgoed te nomineren vindt zijn oorsprong in de ondertekening van de Overeenkomst inzake het Werelderfgoed, zoals die in 1972 door UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) is opgesteld. Doel van de overeenkomst is dat wereldwijd cultuur en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijke en universele betekenis voor de geschiedenis van de aarde en zijn bewoners, in kaart wordt gebracht en voor de toekomst bewaard blijft. Nederland is deze overeenkomst in 1992 aangegaan, Duitsland in 1976 en Denemarken in 1979.

Op verzoek van de trilaterale samenwerking heeft prof. Peter Burbridge van de Universiteit van Newcastle in Engeland in 1991 onderzoek gedaan naar de mogelijke nominatie van de Waddenzee. Prof. Burbridge¹⁸ komt in zijn rapport tot een positief oordeel. Mede als resultaat hiervan is in de Slotverklaring van Esbjerg in 1991, alsmede in de daarop volgende verklaringen (tot en met 2001) het streven naar nominatie van de Waddenzee als werelderfgoed uitgesproken.

4.2 Betekenis en gevolgen van de nominatie en plaatsing

Het Ministerie van LNV heeft tijdens de laatst gehouden consultatieronde uitgebreid informatie verschaft over de betekenis en de gevolgen van de nominatie en daarop volgende plaatsing (als UNESCO hiermee instemt). Die betekenis is niet meer en niet minder dan een erkenning van de Waddenzee als uniek en onvervangbaar natuurgebied. Het heeft dan ook geen gevolgen voor de regelgeving in en om de Waddenzee. Het enige dat het werelderfgoedverdrag vereist, is dat een land beschikt over een plan voor het gebied en over voldoende bescherming op de lange termijn, gebaseerd op de eigen, bestaande wet- en regelgeving. De Waddenzee voldoet daaraan.

In beginsel vindt de Raad het in dat opzicht dan ook logisch dat - bij voorkeur de gehele trilaterale - Waddenzee genomineerd wordt voor plaatsing op de werelderfgoedlijst.

4.3 Voorwaarden nominatie

Plaatsing op de werelderfgoedlijst leidt niet tot extra beperkingen, terwijl het wel voordelen kan opleveren. Zo kan een werelderfgoedlabel leiden tot een extra stimulans voor recreatie en toerisme in het gebied (m.n. vanuit het buitenland) en kan het als marketinginstrument worden gebruikt.

Het is daarbij wel onontbeerlijk dat er een goede infrastructuur voor voorlichting en educatie in en rondom het gebied wordt gerealiseerd. Op dit moment is die niet aanwezig. De Raad denkt daarbij aan voldoende bezoekerscentra, die ook zijn toegerust met voldoende kwaliteit om de verschillende doelgroepen te bedienen, voorlichtingspanelen, gebruik radio, televisie, internetsite enz.

¹⁸ In 2000 verscheen een geactualiseerd rapport van prof. Burbridge, onder de titel "The nomination of the Wadden Sea Conservation Area as a World Heritage Site".

De Raad ziet het als een meerwaarde dat het Rijk ervoor zorgt dat er een goede infrastructuur voor voorlichting en educatie in en rondom het gebied wordt gerealiseerd en dat er voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om dit te onderhouden.

Tot op heden is het niet tot een daadwerkelijke nominatie gekomen, omdat er in het gebied geen draagvlak voor bleek te bestaan. Centraal daarbij is de angst dat er toch extra regelgeving en/of beperkingen uit het werelderfgoedlabel voortvloeien.

Om de ontstane impasse te doorbreken heeft de Minister van LNV toegezegd een convenant te willen sluiten waarin wordt afgesproken dat er geen aanvullende beperkingen zullen komen op grond van het werelderfgoedlabel.

De Raad waardeert de wijze waarop de Minister van LNV omgaat met de ongerustheid in het gebied, door een convenant voor te bereiden. Wel adviseert de Raad om het convenant door de betrokken overheden (Rijk, provincies en gemeenten), en door de verschillende betrokken belangenorganisaties in het gebied te laten ondertekenen.

Of het te sluiten convenant uiteindelijk tot voldoende draagvlak zal leiden, is op dit moment nog onzeker. Aanvullende inspanningen van rijkszijde kunnen wenselijk zijn om de aanwezige angst en argwaan om te zetten in een positief oordeel. Dit zou o.a. kunnen door inzage te geven in het nominatiedossier (dat als basis dient voor de nominatie en inzicht verschaft in het feitelijk beleid en beheer van het gebied).

De Raad adviseert de Minister om inzage te geven in het nominatiedossier dat als basis dient voor de nominatie en de uiteindelijke plaatsing op de werelderfgoedlijst. Tenslotte wijst de Raad op het belang om ook in de toekomst te blijven werken aan draagvlak.

Leeuwarden, 14 maart 2005

Bijlagen

Beleid en wetgeving Noordzee

Summary

Adviesaanvraag

Samenstelling Raad voor de Wadden

Beleid en wetgeving Noordzee

Een eerste beschouwing van het nationale beleid leert dat het beleid en de vergunningverlening voor de Noordzee versnipperd is over diverse departementen. Het Ministerie van V&W treedt als coördinerend Ministerie op. Het integrale afwegingskader voor de Noordzee wordt op dit moment nog geformuleerd en zal worden neergelegd in het nog te verschijnen Beheerplan 2015.

In de Nota Ruimte zijn voor de aanleg van windmolenparken op zee de hoofdlijnen voor de ruimtelijke inpassing vastgelegd en wordt voor de bescherming van gebiedsspecifieke ecologische waarden naar de beleidsontwikkeling in het kader van OSPAR en de Europese Unie (EU) verwezen (Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Mariene Strategie). De ingezette beleidslijn voor de beoordeling van projecten in aan te wijzen beschermde gebieden zal, volgens de Nota Ruimte uitgewerkt worden in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 en de hiervoor geldende wettelijke kaders. Als gevolg van de huidige versnippering en het in ontwikkeling zijnde Beheerplan Noordzee is er nog geen sprake van een integraal toetsingskader voor onder andere windmolenparken op de Noordzee. De Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) heeft in zijn recente advies "De zee kent geen grenzen" (oktober 2004) deze situatie in kaart gebracht en heeft onder meer aanbevolen om de bestuurlijke organisatie voor de Noordzee te herzien en een integrale visie op te stellen. Daarnaast wijst de RMNO er op dat er extra aandacht nodig is voor de implementatie van offshore windenergie en dat in dit kader de nodige kennis ontwikkeld moet worden, die de input moet vormen voor het te ontwikkelen beleid.

De doelstelling van het Nederlandse offshore windenergiebeleid, dat onder de verantwoordelijkheid van de Minister van EZ valt, is het realiseren van 6000 MW in 2020 op de Noordzee in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ, buiten de 12 mijlszone) met uitzondering van de afgesproken projecten die binnen de 12 mijlszone (Territoriale Zone) mogen worden uitgevoerd (Nota Ruimte, 2004).

In zijn brief aan de Tweede Kamer heeft de Minister van EZ nieuwe regelgeving aangekondigd om de aanleg van windmolenparken op zee mogelijk te maken. De Minister heft het moratorium voor het verlenen van vergunningen voor de aanleg van windmolenparken in de Exclusief Economische Zone (EEZ) per 1 januari 2005 op.

Voor het Noordzeemilieu gelden de nationale verplichtingen die onder andere voortkomen uit het rijksbeleid van LNV, VROM en V&W. Binnen het rijksbeleid van het Ministerie van LNV geldt de Noordzee als kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur.

De hoofddoelstelling voor de Noordzee is in de Nota Ruimte verwoord als "*[..] versterking van de economische betekenis van de Noordzee en behoud en ontwikkeling van internationale waarden van natuur en landschap door de ruimtelijk- economische activiteiten op de Noordzee op duurzame wijze te ontwikkelen en op elkaar af te stemmen met inachtneming van de in de Noordzee aanwezige ecologische en landschappelijke waarden. Onderdeel is een onbelemmerd uitzicht vanaf de Kust.*" Aanvullend is er in de Nota Ruimte een stappenplan opgenomen, waarin de algemene voorwaarden zijn benoemd voor menselijke activiteiten op de Noordzee en een ruimtelijk kader waarin meer specifieke voorwaarden zijn benoemd ten aanzien van de ruimtelijke inpassing van de windmolenparken (ook voor de EEZ).

Ten aanzien van de bescherming van gebieden met bijzondere ecologische waarden sluit het Rijk aan bij de beleidsontwikkeling in het kader van OSPAR en de EU (VHR, Mariene Strategie). In dit kader zal een samenhangend netwerk van

beschermde gebieden op zee worden gerealiseerd. Ten aanzien van de beoordeling van projecten in de nabijheid van de aangegeven gebieden in de nota Ruimte wordt gesteld dat bestaand gebruik in principe kan worden gecontinueerd. Voor nieuwe projecten, plannen of handelingen geldt het in de Nota Ruimte opgenomen afwegingskader in paragraaf 4.7.4.9. Deze beleidslijn zal worden uitgewerkt in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 en mogelijk, na het van toepassing verklaren van de Natuurbeschermingswet in de EEZ, in aanwijzingsbesluiten op grond van deze wet. "Voor de bouw van vanaf de Kust zichtbare permanente werken binnen de 12-mijlszone wordt buiten de gebieden die onder het VHR-regime vallen alleen bij redenen van groot openbaar belang vergunningen verleend op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Wet milieubeheer", aldus de nota Ruimte.

Op dit moment vormt de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken (Minister van V&W is bevoegd gezag) het juridische toetsingskader voor bouwprojecten op zee zowel binnen als buiten de 12 mijlszone. Middels de voorgenomen uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet zullen ook natuurbelangen kunnen worden meegenomen in de afweging. Alvorens een vergunning kan worden afgegeven dient een Milieu Effectrapportage te worden opgesteld, waarin verschillende milieutechnische aspecten in kaart moeten worden gebracht.

Naast dit rijkskader geldt voor de Noordzee de OSPAR Conventie en de Verklaring van Bergen, verklaringen waarin de bescherming van het mariene milieu een centrale plaats innemen. In de Verklaring van Bergen (maart 2002, naar aanleiding van de laatste Noordzeeministersconferentie) wordt, naast de positieve bijdrage van windenergie aan een duurzame energiehuishouding in paragraaf 71 aandacht gevraagd voor een zorgvuldige inpassing van windmolenparken op zee en worden de landen uitgenodigd richtlijnen te ontwikkelen, waarin ook veiligheids- en natuur- en milieuaspecten in worden opgenomen. Voor de EEZ geldt het zogenaamde UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea) of Zeerechtverdrag, waarin een algemeen juridisch kader is opgesteld voor het gebruik van de zee. Het Zeerechtverdrag heeft net als de andere verklaringen geen direct bindende werking, maar is wel een toetsingskader voor activiteiten die binnen deze zone plaatsvinden. Wat nog niet geheel duidelijk is, is de wijze waarop de VHR voor de Territoriale Zone en de EEZ zullen doorwerken, aangezien nog geen gebieden zijn aangewezen als beschermd gebied, met uitzondering van de Noordzeekustzone.

Op dit moment is op Europees niveau de Mariene Strategie in wording. De strategie vormt een thematische uitwerking van het 6^e Milieuactieprogramma van de EU. De strategie is expliciet gericht op de bescherming van het mariene milieu, als onderdeel van het Europees brede duurzaamheidsbeleid. Doelstelling van de strategie is *"to promote the sustainable use of the seas and conservation of marine ecosystems, including seabeds, estuarine and coastal areas, paying special attention to sites holding a high biodiversity value"* (COM (2002) 539 final). De Mariene Strategie zal in juli 2005 door de Europese Commissie worden afgerond. Nog niet duidelijk is of de strategie zal worden omgevormd tot een richtlijn. Mocht het komen tot een nieuwe richtlijn, dan zullen hier verplichtingen voor het mariene milieu uit voortvloeien, die ook consequenties kunnen hebben voor de aanleg van windmolenparken offshore.

De Raad heeft als lid van de European and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC) een Statement mee opgesteld, waarin aanbevelingen worden gedaan inzake de uitwerking van de Mariene Strategie ("Towards a European Marine Strategy", EEAC, Berlijn, 2004).

Summary

On the request of the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), the Council has published an advisory document on a number of important matters at trilateral level. Those matters concern trilateral cooperation aspects, the construction of wind farms in the North Sea and the role of the scientific symposium. In addition to the above, the Council has set out in the advice its position concerning the nomination of the Wadden Sea as a World Heritage Site.

Trilateral cooperation aspects

In keeping with the Minister's request, the Council has updated the Wadden Advisory Council's advice on trilateral cooperation (July 2000), in which an analysis of the trilateral cooperation is made. The onset that the Ministry of LNV has given to improving the communication with residents and organisations on the trilateral Wadden Sea policy is a favourable development, but this will have to be done in a more structured manner.

The Wadden Sea Forum (WSF), in which the stakeholders and public authorities have jointly developed prospects for sustainable development in the area, has proven to be a good way of involving residents and users in the trilateral cooperation.

The Wadden Sea countries are responsible for ensuring that the recommendations that have been made are implemented with the aid of the Wadden Sea Forum. For that reason, the WSF should be extended for a further period of four years.

The trilaterally formulated policy must serve as the starting point for the formulation of (additional) national policy in the three Wadden Sea countries. That will increase the transparency of the Wadden Sea policy, which in turn will increase support for the policy. It is important to harmonise the implementation of a number of EU Directives at trilateral level. This is necessary to ensure that the trilateral agreements are implemented consistently.

The Wadden Sea plan, accompanied by an action programme, must be given a central role in the Declaration of a Governmental Conference. That will give the Wadden Sea Plan a more obligatory nature and will clarify who is to be held to account in the event of non-compliance. The Council takes the view that the desirability of a further-reaching and more obligatory cooperation at trilateral level should be expressed in the Schiermonnikoog Governmental Declaration. The various options in that regard can be mapped out in the period leading up to the next Governmental conference.

The placing of wind farms in the North Sea within the preconditions of the objectives for the Wadden Sea

No pronouncement is made in the advice about the construction of onshore wind turbines. The advice concentrates on the placing of wind farms in the North Sea within the preconditions of the objectives for the Wadden Sea, as requested by the Minister.

There is not yet any question of a coordinated and integrated approach at trilateral level concerning how to incorporate wind farms. The Minister of LNV – and his fellow-ministers in Germany and Denmark – must ensure that existing agreements are complied with and that an integral plan is formulated for the placing of wind farms in the North Sea that could have an external effect that extends to the trilateral cooperation region. In relation to the above, it is desirable to underline the Wadden Sea Forum's recommendation for a trilaterally coordinated spatial planning procedure for the Exclusive Economic Zone and to elaborate it in a trilateral context.

Regarding the incorporation of wind farms in the landscape and their impact on nature, requirements should be formulated regarding the location and

construction of wind farms in the North Sea on the basis of the test framework of the Birds and Habitats Directive. This must be worked out in more detail in a trilateral context. With regard to the impact on the landscape, wind farms in the North Sea must not result in the obstruction of views from the Wadden islands on the basis of existing policy. The scenic qualities of the trilateral cooperation area and the bordering coastal area must therefore be included in the trilateral decision-making process on the construction of wind farms.

The decision on the large-scale use of sustainable energy should not be made until the (harmful) effects on the one hand and the social usefulness on the other can be considered on the basis of objective and scientifically substantiated arguments, resulting in a framework for the realisation of sustainable energy in the Wadden Sea region.

Scientific symposium

The Council concludes in its advice that there is (still) a role to be played by the Scientific Symposium in the preparatory process for the Governmental Conference. The scientific symposium must result in clear and unequivocal recommendations in the direction of policy, administration and management. This is however subject to the condition that there is a clear division between the scientific discussion, the policy and managerial translation of scientific conclusions and the political-social discussion in the preparation and course of the symposium and in the translation into recommendations for the Governmental Conference. It is recommended in this context that the Quality Status Report (QSR), which is drawn up once every four years – usually voluntarily by the scientists involved – and provides insight into the evaluation of the Objectives of the Wadden Sea Plan, be given formal status as scientific input for the scientific symposium. Other than that, the scientific symposium should be planned in such a way in relation to the Governmental Conference that the conclusions can still be effectively translated into recommendations for the Governmental Conference. Finally, a trilateral working group comprising independent scientists and governmental representatives must be instituted to carry out that translation.

An analysis of various instruments, such as the national progress reports, etc., should be carried out in order to further strengthen the role of research. This can be taken as the basis for ascertaining whether further adjustments to the way in which the research is organised are required. Finally, it will also be necessary to seek connection with the most recent developments in this area, both within and outside of the Wadden Region.

World heritage nomination

The Council believes that it is no more than logical for – preferably the entire trilateral - Wadden Sea to be nominated for inclusion in the world heritage list. It can be regarded as added value if the State ensures that a sound infrastructure for public information and education is created in and around the area and that sufficient resources are made available to maintain that infrastructure. The approach the Minister of LNV has taken to the concerns in the area in the form of preparing an agreement is greatly appreciated. It is however necessary for the agreement to be signed by the relevant authorities (State, provinces and municipalities) and by the various relevant interest groups in the area. To dispel any further concerns, it is desirable to provide access to the nomination file that serves as the basis for the nomination and the eventual inclusion on the world heritage list. Finally, the Council highlights the importance of continuing to work on gaining support in the future.

adviesaanvraag

Samenstelling Raad voor de Wadden

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

Ir. R. (Rindert) Dankert; *plattelandsonwikkeling 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*

Ir. P. (Paul) Scholte; *beheer natuurterreinen*

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

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

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