



ALTEERRA

WAGENINGEN UR



Knelpunten in wettelijke kaders en beleid voor klimaatadaptatie in het Waddengebied

Alterra-rapport 2452
ISSN 1566-7197

Judith Klostermann, Robbert Biesbroek en Mirjam Broekmeyer

Knelpunten in wettelijke kaders en beleid
voor klimaatadaptatie in het Waddengebied

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het BO-11-015-003 Deltaprogramma Waddengebied

Knelpunten in wettelijke kaders en beleid voor klimaatadaptatie in het Waddengebied

Judith Klostermann¹, Robbert Biesbroek² en Mirjam Broekmeyer³

- 1 Alterra Wageningen UR
- 2 Wageningen University
- 3 Alterra Wageningen UR

Alterra-rapport 2452

Alterra Wageningen UR
Wageningen, 2013

Referaat

Judith Klostermann, Robbert Biesbroek en Mirjam Broekmeyer, 2013. Knelpunten in wettelijke kaders en beleid voor klimaatadaptatie in het Waddengebied. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2452 60 blz.; 1 fig.; 11 tab..

Het doel van deze rapportage is het inventariseren en analyseren van de vigerende wet- en regelgeving die van invloed is op de besluitvorming rondom klimaatadaptatie in het Waddengebied, zoals nieuwe veiligheidsnormeringen voor primaire keringen en versterking van waterkeringen. In de eerste ronde is alle mogelijke wet- en regelgeving die van invloed is op de kust en zee geïnventariseerd. Daarna is de rechtsgeldige regelgeving die het meest direct van toepassing is geselecteerd en geclusterd. Van deze selectie van tien wetten is nagegaan welke inhoudelijke en procedurele knelpunten ze op zouden kunnen leveren voor innovatieve dijkconcepten. Tenslotte is een aanzet gegeven voor oplossingsrichtingen, gericht op de tijdshorizon van het Deltaprogramma. Voor alle wetten zijn oplossingen binnen de bestaande kaders mogelijk. De natuurwetgeving vormt daarop een uitzondering omdat deze belemmeringen kan opleveren die niet met zorgvuldige procedures en tijdige inhoudelijke aanpassingen kunnen worden opgelost.

Trefwoorden: Wetten, regelgeving, klimaatverandering, adaptatie, innovatie, waterkeringen, Wadden

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.wageningenUR.nl/alterra (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2013 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2452

Wageningen, juli 2013

Inhoud

Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en doel	11
1.2 Werkwijze en leeswijzer	11
2 Overzicht van wetten en beleid met invloed op innovatieve dijkconcepten	15
2.1 Internationaal: verdragen en convenanten	15
2.1.1 African-Eurasian Waterbird Agreement (AEWA)	15
2.1.2 Biodiversiteitsverdrag	15
2.1.3 Conventie van Ramsar (1971)	15
2.1.4 Conventie van Bern (1980)	16
2.1.5 Conventie van Bonn (1981)	16
2.1.6 Eems-Dollardverdrag (1960) en aanvullend Milieuprotocol (1996)	16
2.1.7 Espoo verdrag (1991)	16
2.1.8 OSPAR (1992)	17
2.1.9 UNESCO World Heritage Convention	17
2.1.10 Overeenkomst zeehonden Waddenzee (1990)	17
2.1.11 Zeerechtverdrag (1982)	17
2.1.12 Trilateraal Waddenzee Beleid (1991)	18
2.1.13 Overige internationale verdragen	18
2.2 Europese Unie: wet en regelgeving	18
2.2.1 Basisverordening visserij (2002)	18
2.2.2 Habitatrichtlijn (1992)	19
2.2.3 Hoogwaterrichtlijn (2007)	19
2.2.4 Kaderrichtlijn mariene strategie (2008)	19
2.2.5 Kaderrichtlijn Water (2000)	20
2.2.6 MER-richtlijn (1997)	20
2.2.7 Strategische Milieu Beoordelingsrichtlijn (2001)	20
2.2.8 Vogelrichtlijn (1979/2009)	20
2.2.9 Waddenzeeplan (1997/2010)	21
2.2.10 Overige Europese wet en regelgeving	21
2.3 Nederland: wet en regelgeving	21
2.3.1 Flora- en faunawet (2002)	21
2.3.2 Mijnbouwwet (2002)	22
2.3.3 Natuurbeschermingswet (1998)	22
2.3.4 Ontgrondingenwet (1965)	22
2.3.5 Ontheffingswet (1851)	23
2.3.6 Visserijwet (1963)	23
2.3.7 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010)	23
2.3.8 Wet Bodembescherming (1986)	23
2.3.9 Wet Milieubeheer (1979)	24
2.3.10 Wet ruimtelijke ordening (2006)	24
2.3.11 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (2011)	24

2.3.12	Waterwet (2009)	25
2.3.13	Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (2011)	25
2.3.14	Overige Nederlandse wet en regelgeving	26
2.4	Nederland: vigerend beleid	26
2.4.1	Beleidsnota waterveiligheid (2009-2015)	26
2.4.2	Beleidsprogramma biodiversiteit (2008-2011)	26
2.4.3	Derde kustnota (2000), Beleidslijn kust (2007) en Nationale Visie Kust	27
2.4.4	Nationaal Waterplan (2009-2015)	27
2.4.5	Hoogwaterbeschermingsprogramma 1, 2 en 3 (2006/2007/2011)	27
2.4.6	Nota Belvédère (1999)	27
2.4.7	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)	28
2.4.8	Planologische Kern Beslissing 'Derde nota Waddenzee' (2007)	28
2.4.9	Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied (2008)	29
2.4.10	Programma 'Naar een Rijke Waddenzee'(2009)	29
2.4.11	Stroomgebiedsbeheerplannen Rijn en Eems (2009)	29
2.4.12	Overige nationale beleidsstukken	29
2.5	Nederland: convenanten en akkoorden	30
2.5.1	Bestuursakkoord Water (2011)	30
2.5.2	Regeerakkoord 'vrijheid en verantwoordelijkheid' (2010)	30
2.5.3	Maatschappelijk convenant Noordzeevisserij (2008)	30
2.5.4	Convenant olie en gas (2010)	31
2.5.5	Verklaring van Schiermonnikoog (2005)	31
2.5.6	Bestuursakkoord Natuur (2011 / 2012)	31
2.6	Provinciaal en lokaal: wet en regelgeving en vigerend beleid	31
2.6.1	Bestemmingsplannen	31
2.6.2	Gemeentelijke verordening Waddenzee	32
2.6.3	Kustvisie provincie Groningen (2008)	32
2.6.4	Natura 2000 beheerplannen (2012)	32
2.6.5	Provinciale Milieuverordening	32
2.6.6	Provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie	33
2.6.7	Provinciaal omgevingsplan Groningen (2009)	33
2.6.8	Provinciaal waterplan Noord-Holland (2010-2015) en Friesland (2010-2015)	33
2.6.9	Streekplan provincie Friesland (2007)	34
2.6.10	Structuurvisie Noord-Holland 2040 (2010)	34
2.6.11	Waterbeheerplannen waterschappen	34
2.6.12	Waterverordening voor provincies en waterschappen	35
2.6.13	Overige regionale afspraken	35
3	Clustering van wet en regelgeving en belangrijkste juridische knelpunten	37
3.1	Waterwet	39
3.2	WABO	40
3.3	Wet milieubeheer	41
3.4	Natuurbeschermingswet	42
3.5	Flora- en fauna wet	44
3.6	Wet bodembescherming	45
3.7	Onteigeningswet	46
3.8	Ontgrondingenwet	47
3.9	Monumentenwet	48
3.10	Wet ruimtelijke ordening	49
3.11	Omgaan met knelpunten op korte termijn	50

4	Oplossingsrichtingen bij mogelijke knelpunten voor adaptatie in de Waddenzee voor de langere termijn	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Toekomstige Omgevingswet	53
4.3	Lange termijn strategie voor de natuurwetgeving	54
4.4	Lange termijn strategie voor de Wet ruimtelijke ordening	56
4.5	Lange termijn strategie voor de Waterwet	57
5	Conclusies en aanbevelingen	59

Samenvatting

Het doel van deze rapportage is het inventariseren en analyseren van de vigerende wet- en regelgeving die van invloed is op de besluitvorming rondom klimaatadaptatie in het Waddengebied, zoals nieuwe veiligheidsnormeringen voor primaire keringen en versterking van waterkeringen. In de eerste ronde is alle mogelijke wet- en regelgeving die van invloed is op de kust en zee geïnventariseerd. Vervolgens is de rechtsgeldige regelgeving die het meest direct van toepassing is geselecteerd en geclusterd. Van deze selectie van tien wetten is nagegaan welke inhoudelijke en procedurele knelpunten ze op zouden kunnen leveren voor innovatieve dijkconcepten. Tenslotte is een aanzet gegeven voor oplossingsrichtingen, gericht op de tijdshorizon van het Deltaprogramma. Voor alle wetten zijn oplossingen binnen de bestaande kaders mogelijk. De natuurwetgeving vormt daarop een uitzondering omdat deze belemmeringen kan opleveren die niet met zorgvuldige procedures en tijdige inhoudelijke aanpassingen kunnen worden opgelost.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Het Deltaprogramma Waddengebied moet de waterveiligheid waarborgen in het Waddengebied bij een veranderend klimaat. Daarbij kiest het Deltaprogramma voor een integrale aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met en ingespeeld wordt op natuurlijke processen en waarin ruimte is voor duurzame economische ontwikkeling. Vanuit waterveiligheid zijn de primaire waterkeringen belangrijk: de duinen langs de Noordzeekust en de dijken langs de Waddenkust. Daarnaast is van belang dat het hele kustfundament meegroeit met de zeespiegelstijging en dat de kustlijn wordt gehandhaafd. Als gevolg van klimaatverandering kan de veiligheid alleen worden gehandhaafd met meer zandsuppleties en het versterken van waterkeringen. Waterkeringen kunnen worden versterkt door het verzachten van overgangen tussen de Waddenzee en de dijken (bijvoorbeeld door aanleg van voorkwelders) en innovatieve dijkversterking.

Wet- en regelgeving is kaderstellend bij het introduceren van innovatieve fysiekruimtelijke maatregelen zoals dijkversterkingen en bij nieuwe bestuurlijke maatregelen zoals het vaststellen van nieuwe veiligheidsnormeringen. Voor beide typen maatregelen is het van belang om voorafgaand inzicht te krijgen in de vaak complexe en gefragmenteerde wet- en regelgeving die van invloed is op het Waddengebied. Via een inventarisatie kunnen tijdig knelpunten worden geïdentificeerd en kansen worden benoemd. Het uitgangspunt is dat een tijdig begrip van de mogelijke wettelijke knelpunten en kansen het verloop en uitkomst van het adaptatieproces ten goede komt.

Uit de analyses voor het Waddengebied blijkt dat de veiligheid in het algemeen goed op orde is. Pas over enkele decennia gaan problemen ontstaan. Dit maakt het Waddengebied tot een ideale proeftuin voor vernieuwende oplossingen. In dit rapport wordt daarom specifiek gekeken naar mogelijke belemmeringen voor innovatieve, integrale oplossingen. Waar langs de Waddenkust of Noordzeekust nieuwe oplossingen van toepassing zijn en wat deze oplossingen behelzen is nog volop in onderzoek en ter discussie. Het is daardoor nog te vroeg om alle locaties waar dit probleem kan gaan spelen in kaart te brengen. We pogen dit rapport voor elke locatie geschikt te maken in het Waddengebied. De resultaten kunnen ook relevant zijn voor de overige Nederlandse kustgebieden.

Het doel van deze rapportage is dus het inventariseren en analyseren van de vigerende wet- en regelgeving die van invloed is op de aanleg van innovatieve waterkeringen of andere nieuwe ruimtelijke oplossingen voor aanpassing aan klimaatverandering in de kustzone van het Waddengebied.

1.2 Werkwijze en leeswijzer

In de eerste ronde is alle mogelijke wet- en regelgeving die van invloed is op de kust en zee geïnventariseerd. Er is niet alleen gekeken naar de formele wet en regelgeving, maar ook naar bestaande beleidsplannen, convenanten en verdragen die van invloed kunnen zijn¹. Hierbij is een breed perspectief gehanteerd. De

¹ Zie W. Wiersinga, 2012. Wie besturen de Wadden en wat kan beter? In: Vakblad Natuur Bos Landschap oktober 2012: pp.4-7.

inventarisatie bevat de wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten van het internationale, Europese, (trans)nationale en regionale niveau.

Voor deze eerste fase is gebruik gemaakt van bestaande wettelijke en bestuurlijke inventarisaties voor het waddengebied² en een gelijksoortige inventarisatie voor de Noordzee.³ Een belangrijke bron is hierbij noordzeeloket.nl van Rijkswaterstaat Dienst Noordzee geweest, waar veel wet- en regelgeving al zorgvuldig in kaart is gebracht. Vergelijkbare projecten waarbij ook wet- en regelgeving in kaart is gebracht zijn:

1. Regelgeving kustuitbreiding, bijlage bij advies juridische randvoorwaarden Deltaprogramma Kust. Opgesteld door Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn advocaten en notarissen, 2010.
2. Identificatie en analyse van relevante regelgeving en beleid in het kader van het project 'beleid en regelgeving Informatiesysteem Noordzee' (brein). Herziening 2011. Opgesteld door NILOS, 2012.

Op basis van deze lijst is in een tweede stap een selectie van wetten en beleidsdocumenten gemaakt waarvan mag worden verwacht dat ze van invloed zijn op de besluitvorming van innovatieve dijkconcepten in de Waddenzee. Deze wetten en beleidsdocumenten zijn vervolgens in één of twee alinea's beschreven, waarbij voor ieder document een URL is opgenomen in de voetnoot naar het betreffende document of website. De minder relevante wetten en beleidsdocumenten zijn alleen als bullets weergegeven. De beschreven stukken zijn per bestuurlijk schaalniveau alfabetisch opgenomen. Een overzicht per sector is weergegeven in tabel 1.1. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 2.

In een derde fase is de rechtsgeldige regelgeving die het meest direct van toepassing is geselecteerd en geclusterd. Deze selectie van tien belangrijke nationale wettelijke kaders is in figuur 3.1 weergegeven. Daarna is van deze selectie van wetten en regels nagegaan welke inhoudelijke en procedurele knelpunten ze op zouden kunnen leveren voor innovatieve dijkconcepten. Deze resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 4 is een aanzet gegeven voor oplossingsrichtingen, gebaseerd op de knelpunten uit hoofdstuk 3, maar gericht op de tijdshorizon van het Deltaprogramma. Hiervoor hebben we vier bronnen geraadpleegd.

1. Advies juridische randvoorwaarden Deltaprogramma Kust, van Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn advocaten en notarissen. Zaaknr. 10031555 d.d. 12 augustus 2010.
2. Beleids- en rechtswetenschappelijke aspecten van klimaatadaptatie van Prof. Dr. P.P.J. Driessen et al., 2011. KvK-rapport 040-2011.
3. Quickscan natuurwetgeving voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied: verkenning. Jansen, G.M., 2011. Rijkswaterstaat, Waterdienst⁴
4. Een ruimere jas binnen Natura 2000; de mogelijkheden voor een ecosysteembenadering voor de vergunningverlening onder de Natuurbeschermingswet. Eelerwoude, 2011.⁵

Bij de wetten hoort een omvangrijk pakket gedelegeerde wetgeving, bestaand uit besluiten, regelingen, AMvB's, kaarten en lijsten die de wetten inhoudelijk specifiek maken. Deze gedelegeerde wetgeving is in dit rapport niet behandeld.

Wetgeving worden met grote regelmaat aangepast aan nieuwe inzichten en nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld voor diersoorten die alsnog talrijk worden of die juist snel in aantal afnemen). De beschrijvingen in

² Zie http://www.waddenzee.nl/Wetten_en_regels.2161.0.html

³ Zie www.noordzeeloket.nl; zie ook http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/dotinga-trouwborst_-_2008_-_juridische_bescherming_van_de_noordzee_-_uu.pdf en <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500402013.pdf>

⁴ <http://www.scribd.com/doc/86393911/Quickscan-natuurwetgeving-voor-het-Deltaprogramma-IJsselmeergebied>

⁵ [http://www.rijkewaddenzee.nl/assets/pdf/dossiers/natuur-en-landschap/Eindrapportage%20Ruimere%20Jas%20\(2\).pdf](http://www.rijkewaddenzee.nl/assets/pdf/dossiers/natuur-en-landschap/Eindrapportage%20Ruimere%20Jas%20(2).pdf)

dit rapport hebben daardoor een beperkte geldigheid. Dit rapport is ook een bijdrage aan dat veranderingsproces. In hoofdstuk 5 worden enkele mogelijke vervolgstappen uitgewerkt en worden aanbevelingen gedaan voor aanpassing van bepaalde wetten.

Tenslotte is dit document gereviewd door Claudia van Hoorn (Rijkswaterstaat, Bestuurlijk-Juridische Zaken en Vastgoed), Andrea Keessen (Universiteit Utrecht, faculteit Rechtsgeleerdheid) en Wim Schoorlemmer (Ministerie van EZ en Programma Rijke Waddenzee), waarvoor nogmaals onze dank.

Tabel 1.1

Overzicht van relevante wetgeving, beleid, verdragen en convenanten opgenomen in dit rapport

	Water en water-kwaliteit	Natuur en milieu	Ruimtelijke ordening	Landbouw, visserij, economie, overig
Internationaal: verdragen en convenanten	<ul style="list-style-type: none"> – Eems-Dollardverdrag (1960) en aanvullend Milieuprotocol (1996) – Espoo verdrag – Zeerechtverdrag 	<ul style="list-style-type: none"> – African-Eurasian Waterbird Agreement – Biodiversiteitsverdrag – Conventie van Ramsar – Conventie van Bern – Conventie van Bonn – OSPAR – Overeenkomst zeehonden Waddenzee 		
Europese Unie: wet en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> – Hoogwaterrichtlijn (2007/60/EG) – Kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EC) – Kaderrichtlijn water (2000/60/EC) 	<ul style="list-style-type: none"> – Habitatrichtlijn (92/43/EEG) – Vogelrichtlijn (79/409/EEG) 	<ul style="list-style-type: none"> – MER-richtlijn (85/337/EEG - 97/11/EG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Waddenzeeplan (1997/2010) – Verordening visserij
Nederland: wet en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> – Waterwet – Deltawet 	<ul style="list-style-type: none"> – Flora- en faunawet – Natuurbeschermingswet – Wet Bodembescherming – Wet Milieubeheer 	<ul style="list-style-type: none"> – Onteigeningswet – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) – Wet Ruimtelijke Ordening – Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro) 	<ul style="list-style-type: none"> – Mijnbouwwet – Ontgrondingen wet
Nederland: vigerend beleid	<ul style="list-style-type: none"> – Beleidsnota waterveiligheid (2009-2015) – Derde kustnota – Nationaal Waterplan – Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) – Stroomgebiedsbeheerplannen Rijn en Eems 	<ul style="list-style-type: none"> – Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011 	<ul style="list-style-type: none"> – Nota Belvedere – Planologische Kern Beslissing (PKB) 'Derde nota Waddenzee' – Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 	<ul style="list-style-type: none"> – Visserij wet

Nederland: verdragen, convenanten en akkoorden	<ul style="list-style-type: none"> – Nationaal Bestuursakkoord water 	Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur		<ul style="list-style-type: none"> – Maatschappelijk convenant Noordzeevervisserij – Convenant olie en gas Regeerakkoord 'vrijheid en verantwoordelijkheid' – Verklaring van Schiermonnikoog – Programma Naar een Rijke Waddenzee
Provinciaal en lokaal: wet en regelgeving en vigerend beleid	<ul style="list-style-type: none"> – Kustvisie provincie Groningen – Provinciaal waterplan Noord-Holland en Friesland – Waterbeheerplan waterschappen – Waterverordening voor provincie en waterschappen 	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeentelijke verordening Waddenzee – Natura 2000-beheerplannen – Provinciale Milieu-verordening 	<ul style="list-style-type: none"> – Bestemmingsplannen – Provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie – Provinciaal omgevingsplan Groningen – Streekplan provincie Friesland – Structuurvisie Noord-Holland 	
Provinciaal en lokaal: convenanten en akkoorden	<ul style="list-style-type: none"> – het Binnenvaart Politie Reglement (BPR) van RWS 			<ul style="list-style-type: none"> – de Algemeen Plaatselijke verordening (APV) van de verschillende gemeenten – de APV Waddengebied incl. de droogval regeling – de 'erecode Wad ik heb je Lief'

2 Overzicht van wetten en beleid met invloed op innovatieve dijkconcepten

2.1 Internationaal: verdragen en convenanten

2.1.1 African-Eurasian Waterbird Agreement (AEWA)⁶

De AEWA (*African-Eurasian Waterbird Agreement*) (1998) is een overeenkomst die is aangenomen in het kader van het Verdrag van Bonn. Het doel van het verdrag is de bescherming van watervogels die ten minste een deel van het jaar zijn aangewezen op watergebieden of een verspreidingsgebied hebben dat geheel of gedeeltelijk binnen het toepassingsgebied van de overeenkomst valt en zijn opgenomen in de overeenkomst.⁷ Het waddengebied is binnen de AEWA opgenomen als een watergebied.

2.1.2 Biodiversiteitsverdrag⁸

Het biodiversiteitsverdrag (1992) heeft als hoofddoel het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit te bevorderen. De ratificerende landen van het biodiversiteitsverdrag verplichten zich tot de bescherming van biodiversiteit binnen hun landsgrenzen, waaronder de kwaliteit van de marine biodiversiteit. Ook moeten deze landen zorgen voor een belangenafwegingskader bij alle activiteiten die de biologische diversiteit kunnen schaden. De maatregelen ter ondersteuning van het verdrag, zowel strategische als operationele maatregelen, dienen ter ondersteuning van nationaal beleid om de biodiversiteit te behouden. Het behoud van biodiversiteit in zee en kustgebieden is als apart thema terug te vinden onder het zogeheten 'Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity' programma met vijf thematische onderwerpen: integraal beheer van zee en kustgebieden; beschermde gebieden; duurzaam gebruik van biologische rijkdommen; maricultuur en gebiedsvreemde soorten.

2.1.3 Conventie van Ramsar (1971)⁹

De Ramsar-conventie is een internationale overeenkomst over watergebieden die van internationale betekenis zijn, in het bijzonder de gebieden die dienen als habitat voor watervogels. Het doel van de conventie, ondertekend in Ramsar, Iran in 1971, is het behoud en duurzaam gebruik van alle watergebieden te bevorderen door plaatselijke, regionale en nationale maatregelen en internationale samenwerking. Elk land dat het verdrag ratificeert moet zich bewust zijn van haar internationale verantwoordelijkheden voor het behoud,

⁶ http://www.unep-aewa.org/documents/agreement_text/agree_main.htm

⁷ http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2182

⁸ <http://www.cbd.int/convention/text/>

⁹ http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-official-docs/main/ramsar/1-31%5E7761_4000_0_

het beheer en het duurzaam gebruik van wetlands en de daarbij behorende planten- en diersoorten.¹⁰ De Waddenzee is sinds 1984 aangewezen als Ramsargebied.¹¹

2.1.4 Conventie van Bern (1980) ¹²

De conventie van Bern is een internationaal verdrag dat streeft naar het behoud van natuurlijke, in het wild voorkomende, dier- en plantsoorten in Europa en hun habitat. In de conventie wordt extra aandacht besteed aan kwetsbare soorten en soorten die met uitsterven worden bedreigd. Hoewel er geen duidelijke territoriale afbakening in het verdrag is opgenomen, worden over het algemeen ook de territoriale wateren in het verdrag meegenomen.¹³ Met de invoering van de EU Vogel en Habitat richtlijn en diverse nationale wet- en regelgeving is de doelstelling van het verdrag verder verankerd.

2.1.5 Conventie van Bonn (1981) ¹⁴

Het doel van het verdrag 'Conservation of Migratory Species of Wild Animals' is het scheppen van een algemeen internationaal kader voor de bescherming van migrerende soorten. In het kader van het verdrag is een aantal overeenkomsten tot stand gekomen die betrekking hebben op de bescherming van diersoorten die in de Waddenzee voorkomen: AEWA, ASCOBANS en de Overeenkomst zehonden Waddenzee.¹⁵

2.1.6 Eems-Dollardverdrag (1960) en aanvullend Milieuprotocol (1996) ¹⁶

Het Eems-Dollard verdrag is een overeenkomst tussen de Nederlandse en Duitse overheid tot regeling van de samenwerking in de Eemsmonding. Het verdrag richt zich onder andere op samenwerking en regelingen omtrent het uitbaggeren van de vaargeul, eventuele bodemschatten in de ondergrond en scheepvaartzaken. In 1996 kwam daar een regeling bij voor de natuurstatus van het gebied in het aanvullende Milieuprotocol.¹⁷

2.1.7 Espoo verdrag (1991)^{18, 19}

Het Espoo verdrag legt de nadruk op de voorkoming, beperking en beheersing van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten. Het verdrag, getekend in Espoo, Finland in 1991, verplicht betrokken partijen die activiteiten uitvoeren in de territoriale zeeën en de 'Exclusive Economic Zones' (EEZ) een

¹⁰ <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/408763016.pdf>

¹¹ http://www.ramsar.org/pdf/sitelist_order.pdf

¹² <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/104.htm>

¹³ http://www.noordzeeloket.nl/Images/Verdrag%20van%20Bern_tcm14-4885.pdf

¹⁴ http://www.cms.int/documents/convtxt/cms_convtxt.htm

¹⁵ <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/internationaal/verdragen/virtuele-map/verdrag-bonn/>

¹⁶ http://wetten.overheid.nl/BWBV0004413/geldigheidsdatum_22-02-2011

¹⁷ <http://cdn.ikregeer.nl/pdf/kst-25162-4.pdf>

¹⁸ <http://wetten.overheid.nl/BWBV0002731/>

¹⁹ <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/internationaal/verdragen/virtuele-map/espoo-verdrag>

milieueffectrapportage uit te voeren voor een aantal typen activiteiten, waaronder olie- en buisleidingen en offshore mijnbouw.²⁰

2.1.8 OSPAR (1992)²¹

Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR, genoemd naar de OSPAR Commission die voortkwam uit een samenvoeging van de Oslo Commission en de Paris Commission in 1992) heeft als doelstelling het voorkomen en beëindigen van de verontreiniging van het mariene milieu en het beschermen van het zeegebied tegen de nadelige effecten van menselijke activiteiten. Daarnaast streeft het Verdrag ernaar om via een ecosysteembenadering en op integrale manier de gezondheid van de mens te beschermen en het mariene ecosysteem in stand te houden en aangetaste zeegebieden te herstellen. Het verdrag zet in op duurzaam beheer van het zeegebied waarop het OSPAR-Verdrag van toepassing is, waaronder de Noordzee en de Waddenzee.²²

2.1.9 UNESCO World Heritage Convention²³

De Waddenzee is sinds juni 2009 onderdeel van het UNESCO werelderfgoed vanwege de natuurlijke eigenschappen: een jong en oorspronkelijk systeem met dynamisch omstandigheden en een gevarieerde rijkdom aan flora en fauna. Dat de Waddenzee is aangewezen als werelderfgoed is vooral de (inter)nationale erkenning van het algemeen belang, maar resulteert niet in extra beschermingsmaatregelen of regelgeving. Het biedt vooral kansen voor toerisme, werkgelegenheid en verbeterde regionale planvorming en beheer.

2.1.10 Overeenkomst zeehonden Waddenzee (1990)²⁴

De Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee is een overeenkomst die is aangenomen in het kader van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn uit 1981). Het doel van de Overeenkomst is de bescherming van de gewone zeehond in de Waddenzee. De overeenkomst is gesloten tussen Nederland, Denemarken en Duitsland in Bonn in 1990.

2.1.11 Zeerechtverdrag (1982)^{25,26}

Het zeerechtverdrag is een algemeen en alomvattend juridisch verdrag waarin onder andere het afbakenen van territoriale wateren, het recht op vreedzame doorvaart en regels voor het gebruik van de oceanen zijn

²⁰ <http://www.lne.be/themas/beleid/internationaal/multilateraal-milieubeleid/dossiers-multilateraal-milieubeleid/milieueffectrapportage-in-grensoverschrijdend-verband-verdrag-espoo-en-sea-protocol>

²¹ <http://www.ospar.org/welcome.asp?menu=0>

²² http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2193

²³ <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> ; <http://www.waddenzeewerelderfgoed.nl/>

²⁴ <http://wetten.overheid.nl/BWBV0002236/>

²⁵ http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm

²⁶ http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2170

uitgewerkt. Het verdrag is ook een internationaal kader dat het mogelijk maakt om wereldwijd het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het voorkomen van milieuverontreiniging te regelen.²⁷

2.1.12 Trilateraal Waddenzee Beleid (1991)²⁸

Het grondbeginsel van het Trilaterale Waddenzeebeleid (Triwad), zoals verwoord in de verklaring van Esbjerg uit 1991, is 'het verwezenlijken, voor zover mogelijk, van een natuurlijk en duurzaam ecosysteem, waarin natuurlijke processen op ongestoorde manier kunnen plaatsvinden'. Het beginsel gaat om de bescherming van het getijdengebied, kwelders, stranden en duinen. Sinds 1978 werken Nederland, Denemarken en Duitsland samen in de bescherming en het behoud van de Waddenzee. In 1982 is de 'Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea' door de landen geaccepteerd, waarin de landen aangeven hun activiteiten en maatregelen te coördineren voor de bescherming van de Waddenzee (TMAP). Er is in 2010 een vernieuwde declaratie aangenomen, evenals het 'Trilateral Wadden Sea Plan 2010', opvolger van het eerste Wadden Sea Plan uit 1997.

2.1.13 Overige internationale verdragen

1. Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door schepen (MARPOL)²⁹
2. Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee³⁰
3. Ballastwaterverdrag³¹
4. Interventieverdrag³²
5. Wrakopruijmsverdrag³³
6. ASCOBANS (1991/2008)³⁴

2.2 Europese Unie: wet en regelgeving

2.2.1 Basisverordening visserij (2002)³⁵

De Basisverordening visserij vormt de wetgeving voor het gemeenschappelijke visserijbeleid (2371/2002). 'Het gemeenschappelijke visserijbeleid heeft betrekking op de instandhouding, het beheer en exploitatie van levende aquatische hulpbronnen en de aquacultuur en op de verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten, voor zover deze activiteiten worden uitgeoefend op het grondgebied van de lidstaten of in de communautaire wateren of door communautaire vissersvaartuigen of door onderdanen van de lidstaten' (artikel 1)³⁶. De verordening beoogt een duurzame exploitatie van de hulpbronnen door het effect van

²⁷ <http://wetten.overheid.nl/BWBV0001615/>

²⁸ http://www.waddenzee.nl/Trilateraal_Waddenzeebeleid.1109.0.html

²⁹ http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2195

³⁰ <http://www.imo.org/Pages/home.aspx>

³¹ http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2210

³² http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2186

³³ <http://wetten.overheid.nl/BWBV0003257/>

³⁴ <http://www.ascobans.de/>

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0059:0080:NL:PDF>

³⁶ Uit: http://www.noordzeeloket.nl/Images/Basisverordening%20visserij_tcm14-4303.pdf

visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden. De verordening stelt de EU in de gelegenheid om maatregelen te nemen die erop zijn gericht de visserijsterfte en het milieueffect van visserijactiviteiten te beperken. Instrumentaria die daarvoor beschikbaar zijn, zijn onder andere de herstel- en beheersplannen en het stellen van streefniveaus voor de duurzame exploitatie. De verordening geeft de lidstaten weinig bevoegdheden om nog zelfstandig maatregelen te nemen. De vertaling in Nederlandse wetgeving en beleid vindt plaats via de Visserijwet.

2.2.2 Habitatrichtlijn (1992)³⁷

De Habitatrichtlijn (92/43/EEG) heeft tot doel bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.³⁸ De kustzone van de Waddeneilanden is aangewezen als 'Special Area of Conservation (SAC)' ofwel natuurbeschermingszone en maakt onderdeel uit van Natura 2000-netwerk. Vertaling in nationale wetgeving en beleid vindt plaats via de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet.

2.2.3 Hoogwaterrichtlijn (2007)³⁹

De Hoogwaterrichtlijn (2007/60/EG) stelt een kader vast voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's. Daarnaast streeft de richtlijn naar het beperken van de negatieve gevolgen die overstromingen hebben op de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid. Op basis van de Hoogwaterrichtlijn moet Nederland in 2011 zijn overstromingsrisico's beoordelen, verwerken in overstromingsrisicokaarten in 2013 en overstromingsrisicobeheersplannen vaststellen in 2015. De plannen moeten doelstellingen bevatten voor het verminderen van de effecten van overstromingen en er moeten maatregelen ontwikkeld worden om deze doelstellingen te halen. Vertaling vindt plaats in nationale wetgeving en beleid via de Waterwet.

2.2.4 Kaderrichtlijn mariene strategie (2008)⁴⁰

Het doel van de Kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EC) is de bescherming en het herstel van de Europese zeeën en een gezonde, duurzame milieutoestand te bereiken in 2020, zonder dat dit ten koste gaat van economische activiteiten. De richtlijn legt de nadruk op regionale (lidstaatoverschrijdende) samenwerking door zowel harde als zachte juridische verplichtingen. De KRMS is een versterking van het OSPAR verdrag.⁴¹ Vertaling in nationale wetgeving en beleid vindt plaats via het Waterbesluit en het Nationaal Waterplan.

³⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:NL:NOT>

³⁸ http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/eu_regelgeving/?compID=14_2221

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:01:NL:HTML>

⁴⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0056:NL:NOT>

⁴¹ http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_resources_and_environment/128164_nl.htm

2.2.5 Kaderrichtlijn Water (2000)⁴²

De Kaderrichtlijn Water (2000/60/EC) geeft voor alle landen in de Europese Unie een kader voor de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en van de kwantiteit van het grondwater. De Kaderrichtlijn Water heeft betrekking op de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater. De genoemde watersystemen moeten in 2015 een 'goede toestand' hebben bereikt. Deze bescherming vindt plaats door voor gehele watersystemen (stroomgebieden) beheersplannen te schrijven waarin de uitgangspunten en maatregelen worden omschreven om tot de goede status te komen.⁴³ Omdat stroomgebieden niet zijn gebonden aan landsgrenzen is transnationale samenwerking in een aantal gevallen vereist. Vertaling in Nederlandse wetgeving vindt plaats via de Waterwet.

2.2.6 MER-richtlijn (1997)⁴⁴

De Milieu Effect Rapportage-richtlijn (MER-richtlijn, 85/337/EEG - 97/11/EG) ziet toe op het uitvoeren van een milieueffectbeoordeling op bepaalde publieke en private werken. Een project-MER brengt de milieugevolgen van een besluit in beeld voordat het besluit wordt genomen. Zo kan de overheid die het besluit neemt (het bevoegd gezag) de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken. In Nederland is het schrijven en beoordelen van een MER geregeld in de Wet milieubeheer (Wm) en in de uitvoeringswetgeving in de vorm van een Amvb (het Besluit MER). Inmiddels heeft ook andere wetgeving invloed op de MER, zoals de Crisis- en herstelwet (Chw). Er bestaat een beperkte en een uitgebreide MER-procedure. Welke procedure van toepassing is, hangt af van het project.

2.2.7 Strategische Milieu Beoordelingsrichtlijn (2001)⁴⁵

De Strategische Milieu Beoordelingsrichtlijn (SBM-richtlijn, 2001/42/EG) is een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie en gaat over de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Deze Europese richtlijn voor plannen en programma's is op 28 september 2006 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Dit is de richtlijn voor de plan-MER.

2.2.8 Vogelrichtlijn (1979/2009)

De Vogelrichtlijn (79/409/EEG)⁴⁶ (2009/147/EG)⁴⁷ heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten en bevat bepalingen voor de bescherming van vogelsoorten en hun leefgebieden. Voor zeldzame of bedreigde vogelsoorten zijn vogelrichtlijnbeschermingsgebieden (Special Protection Areas) aangewezen, waaronder de Waddenzee. De Waddenzee maakt ook deel uit van het Natura 2000-netwerk. De richtlijn is door de vele herzieningen in 2009 opnieuw gecodificeerd. Vertaling in nationale wetgeving en beleid vindt plaats via de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet.

⁴² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:NL:NOT>

⁴³ http://www.europadecentraal.nl/menu/786/Kaderrichtlijn_Water.html

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:nl:HTML>

⁴⁵ http://www.commissiener.nl/docs/cms/wetregelgeving/eur_richtlijnen_voor_plannen_en_programmas.pdf

⁴⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0409:NL:HTML>

⁴⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:NL:PDF>

2.2.9 Waddenzeeplan (1997/2010)⁴⁸

Het Waddenzeeplan vormt het trilaterale raamwerk (Nederland, Denemarken en Duitsland dat voor integrale bescherming en duurzaam beheer van de Waddenzee moet zorgen. Hierin zijn doelstellingen geformuleerd en afspraken gemaakt over hoe de doelen worden behaald. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt hoe de drie landen de van toepassing zijnde wet en regelgeving moeten implementeren. Het Waddenzeeplan is een politieke overeenkomst (juridisch niet bindende overeenkomst over een onderwerp met gedeelde politieke belangen) die via bestaande wet en regelgeving wordt geïmplementeerd door de daarvoor bevoegde instanties (subsidiariteit en proportionaliteit-beginsel), met participatie van belangengroeperingen.

2.2.10 Overige Europese wet en regelgeving

1. Zwemwatterrichtlijn (2006/7/EG)⁴⁹
2. EU beleidsvoorstel waterschaarste en droogte (policy brief, COM/2007/0414 final)⁵⁰
3. EU witboek 'Aanpassing aan klimaatverandering: naar een Europees actiekader' (COM(2009)147)⁵¹
4. Territoriale (cohesie) agenda (2007)⁵²

2.3 Nederland: wet en regelgeving

2.3.1 Flora- en faunawet (2002)⁵³

De Flora- en faunawet vormt het wettelijk kader voor de bescherming van in het wild levende in- en uitheemse planten- en diersoorten.⁵⁴ De wet omvat onder andere een lijst van beschermde soorten en verplichtingen om voldoende zorg in acht te nemen voor alle in het wild levende dieren en planten.⁵⁵ De wet is van invloed op bijna alle fysiekrumtelijke activiteiten. De wet volgt het 'nee, tenzij' principe gebaseerd op een aantal verbodsbepalingen. Van deze verboden kan alleen worden afgeweken als men een vrijstelling of ontheffing verkrijgt. Ontheffingen kunnen alleen worden verleend als er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van een soort. Het bevoegd gezag voor ontheffingverlening is Gedeputeerde Staten of de minister van Economische zaken. De Flora- en faunawet is in 2002 in werking getreden. In augustus 2012 is het Wetsvoorstel natuurbescherming aangeboden aan de Tweede Kamer; dit wetsvoorstel vervangt na goedkeuring de huidige Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en Boswet.⁵⁶

⁴⁸ [http://www.waddensea-secretariat.org/tgc/DocumentsSylt2010/WSP-2010-\(11-02-03\).pdf](http://www.waddensea-secretariat.org/tgc/DocumentsSylt2010/WSP-2010-(11-02-03).pdf)

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0007:NL:NOT>

⁵⁰ http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/gebruiksfuncties/werkwijzer/actueel/eu_beleid_voor/ ;
http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/eu_action.htm

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:NL:PDF>

⁵² <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Pages/Default.aspx>

⁵³ http://wetten.overheid.nl/BWBR0009640/geldigheidsdatum_10-07-2011

⁵⁴ http://www.natuurbeheer.nu/Wet_en_regelgeving/Nederland/Flora_en_Faunawet/

⁵⁵ http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Die%20zoeken%20we%20op%20-%20beschermde%20planten%20en%20dieren%20in%20beeld_tcm174-298169.pdf

⁵⁶ <http://internetconsultatie.nl/wetnatuur>

2.3.2 Mijnbouwwet (2002) ⁵⁷

De Mijnbouwwet is het kader voor een verantwoorde en doelmatige mijnbouw, zowel voor de mijnbouw die plaatsvindt binnen het Nederlands grondgebied inclusief de territoriale zee, als voor de mijnbouw die plaatsvindt op het continentaal plat. Daarnaast voorziet de wet in toekomstig gebruik van de ondergrond en regelt het de winning van delfstoffen, zoals olie, gas en zout, opsporing en winning van aardwarmte, en schade en risicoaansprakelijkheid voor bodembewegingen. De Wet is van toepassing op delfstoffen die op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn; daarboven wordt de winning geregeld via de Ontgrondingenwet. De Mijnbouwwet bepaalt dat alle delfstoffen eigendom zijn van de Nederlandse staat. De wet beschrijft tevens de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een winningsvergunning te ontvangen. Het Mijnbouwbesluit⁵⁸ werkt de hoofdelementen van de Mijnbouwwet verder uit.⁵⁹ De Mijnbouwwet is ook van toepassing op Waddengas en -olie.

2.3.3 Natuurbeschermingswet (1998) ⁶⁰

In oktober 2005 is de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet) in werking getreden. De Natuurbeschermingswet vormt de wettelijke basis voor gebiedsgerichte natuurbeschermingsmaatregelen, onder meer ter uitvoering van Europese verplichtingen voortvloeiend uit de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Onder de Natuurbeschermingswet wordt vastgelegd waar de te beschermen natuurgebieden liggen en welke waarden er in de aangewezen gebieden aanwezig zijn. Het gaat om Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten. De bescherming is zo geregeld dat activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor het gebied niet mogen plaatsvinden zonder een vergunning Nbwet. Gedeputeerde Staten van de provincies en de minister van Economische zaken zijn bevoegd gezag voor de Nbwet vergunningverlening. De Nbwet regelt ook het opstellen van Natura 2000-beheerplannen. De Waddenzee is zowel Natura 2000-gebied als beschermd natuurmonument. In het wetsvoorstel Natuurbescherming⁶¹ dat als doel heeft de natuurwetgeving te vereenvoudigen, bevoegdheden aan provincies over te dragen en meer economische ontwikkeling mogelijk te maken, zal de status van beschermde natuurmonumenten komen te vervallen. Dit voorstel is op 17 augustus 2012 aan de Tweede Kamer aangeboden.

2.3.4 Ontgrondingenwet (1965)⁶²

De Ontgrondingenwet stelt regels voor de winning van oppervlakedelfstoffen, zoals zand, grind, klei en schelpen. De Ontgrondingenwet geldt voor delfstoffen vanaf maaiveld tot een diepte van 100 meter; daar beneden geldt de Mijnbouwwet. In de Ontgrondingenwet wordt gesteld dat landwaarts van de 20-meter dieptelijn ontgrondingen niet zijn toegestaan om te voorkomen dat er eventuele schade wordt veroorzaakt aan het kustfundament. Voor de uitvoering van de Ontgrondingenwet voor rijkswateren is een Besluit ontgrondingen in rijkswateren vastgesteld.⁶³ De wet omschrijft de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor de aanvraag van de benodigde ontgrondingsvergunningen.

⁵⁷ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014168/>

⁵⁸ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014394/>

⁵⁹ http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/wet/?complID=14_2098

⁶⁰ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009641/>

⁶¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/08/17/wetsvoorstel-natuurbescherming.html>

⁶² http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/wet/?complID=14_2100

⁶³ http://www.st-ab.nl/wettennr03/0216-003_Regeling_ontgrondingen_in_rijkswateren.htm

2.3.5 Onteigeningswet (1851) ⁶⁴

De Onteigeningswet is een instrument dat door overheden kan worden ingezet om in het publieke belang natuurlijke rechtspersonen te onteigenen. De Onteigeningswet stelt dat aantoonbaar moet worden gemaakt dat de onteigening een algemeen belang dient. Daarnaast moet de overheid een minnelijke schikking aan de eigenaar aanbieden. De eigenaar heeft het recht op zelfrealisatie van de door de overheid voorgestelde plannen.

2.3.6 Visserijwet (1963)⁶⁵

In de Visserijwet worden de zeevisserij, kustvisserij en binnenvisserij onderscheiden en afzonderlijk geregeld. De Visserijwet dient mede als wettelijke basis voor de uitvoering van de verplichtingen voor Nederland die voortvloeien uit het gemeenschappelijk visserijbeleid van de EU en internationale visserijverdragen. De wet geeft zowel rechtstreeks toepasselijke bepalingen als algemene bevoegdheden voor verdere regelgeving. De Waddenzee valt onder de kustvisserij. In de Uitvoeringsregeling visserij⁶⁶ wordt de Visserijwet verder uitgewerkt. Zo beschrijft de uitvoeringsregeling het verbod op mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee (art. 16).⁶⁷

2.3.7 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010)⁶⁸

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) (2010) voegt verschillende stelsels van vergunningen, ontheffingen en meldingen op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten samen tot één geïntegreerde omgevingsvergunning. De wet voorziet in een algemeen verbod om zonder omgevingsvergunning activiteiten te ontplooiën die op één of andere manier van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, waaronder activiteiten die vallen binnen het bereik van de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Monumentenwet 1988 en de Mijnbouwwet⁶⁹. Een groot aantal vergunningen is geïntegreerd in de WABO; een aantal vergunningen, waaronder ontheffing Flora- en faunawet en vergunning Natuurbeschermingswet haken aan⁷⁰.

2.3.8 Wet Bodembescherming (1986)⁷¹

De Wet Bodembescherming richt zich op het voorkomen van bodemvervuiling en op sanering van vervuilde bodems. De wet is alleen van toepassing op landbodems. Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet (in 2010) vallen de waterbodems onder de Waterwet.⁷²

⁶⁴ http://www.st-ab.nl/wetten/0215_Onteigeningswet_OW.htm

⁶⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0002416/geldigheidsdatum_26-01-2012

⁶⁶ http://wetten.overheid.nl/BWBR0024539/geldigheidsdatum_05-12-2011

⁶⁷

http://www.nivra.nl/readfile.aspx?ContentID=54005&ObjectID=521267&Type=1&File=0000026356_LNVregelingVisserijNieuw_sept09.pdf

⁶⁸ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/>

⁶⁹ http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/wet/?compID=14_4847

⁷⁰ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsvergunning/wetgeving-0/@123213/welke-vergunningen/>

⁷¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003994/>

2.3.9 Wet Milieubeheer (1979)⁷³

De Wet Milieubeheer bevat als raamwetgeving algemene regels over milieuonderwerpen die samenhangen met de kwaliteit van lucht, bodem en leefomgeving met als doel het milieu te beschermen. Specifieke regels worden uitgewerkt in besluiten en ministeriele regelingen. De Wet milieubeheer legt in grote lijnen vast welke wettelijke instrumenten en geldende uitgangspunten er zijn om het milieu te beschermen, zoals de milieuplannen, milieukwaliteitseisen en milieueffectrapportages.⁷⁴ Onder de Wet Milieubeheer is de hele Waddenzee aangewezen als een milieubeschermingsgebied. De uitwerking van de Wet Milieubeheer op de Waddenzee is vastgesteld in de provinciale milieuverordeningen van de provincies Groningen, Friesland en Noord-Holland.

2.3.10 Wet ruimtelijke ordening (2006)⁷⁵

Op 1 juli 2008 trad de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking ter vervanging van de oude wet. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) regelt hoe de ruimtelijke plannen van het Rijk, de provincies en gemeenten tot stand komen. Het ruimtelijke ordeningsbeleid en de uitvoering daarvan wordt zoveel mogelijk op gemeentelijk niveau vormgegeven. Gemeenten kunnen vanuit hun kennis van de lokale situatie passende regels stellen. Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument voor de ruimtelijke ordening. Het Rijk richt zich op onderwerpen die van belang zijn voor het hele land. De provincie richt zich op provinciale belangen. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) staan de nationale belangen, zoals verbetering van de bereikbaarheid. Provinciale belangen, zoals het beheer van landschappen, verstedelijking en het behoud van groene ruimte, worden in provinciale structuurvisies beschreven. De Wro gaat niet langer uit van beleid en normstelling in één document (zoals voorheen een PKB of Streekplan), maar van een scheiding van beleid en normstelling. Het beleid wordt beschreven in structuurvisies. Rijks-, provinciale en gemeentelijke structuurvisies zijn te beschouwen als de rechtsopvolger van respectievelijk PKB, streekplan en structuurplan. Structuurvisies zijn zelfbindend. Nationale of regionale waterplannen worden krachtens de nieuwe Wro ook aangemerkt als een structuurvisie. Normstelling vindt plaats via het bestemmingsplan (gemeente), een verordening (provincie) een algemene maatregel van bestuur (Rijk, zoals het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) of inpassingsplannen. Kern van de nieuwe Wro is dat alle overheden hun ruimtelijke belangen vóóraf kenbaar maken (beleidsvoornemens in een structuurvisie) en vervolgens aangeven langs welke weg zij die belangen denken te realiseren (normstelling of beleidsuitvoering).

2.3.11 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (2011)⁷⁶

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid. Het bevat regels die als nationaal belang in de SVIR worden herbevestigd en die instemming van de Kamer hebben gekregen. Met deze regels wordt de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen ingeperkt daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. De Waddenzee en het Waddengebied zijn onder Titel 2.5 opgenomen. In de Barro is beschreven wat de

⁷² <http://www.helpdeskwater.nl/actueel/@28916/overgangsrecht/>

⁷³ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/>

⁷⁴ http://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten_en_regelgeving/natuur_en_milieuwetten/wet_milieubeheer/

⁷⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/>

⁷⁶ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/algemene-regels/besluit-algemene>

landschappelijke en cultuurhistorische waarden zijn van het Waddengebied en de Waddenzee en hoe deze waarden beschermd worden.

2.3.12 Waterwet (2009) ⁷⁷

De Waterwet is een relatief nieuwe wetgeving die wet en regelgeving rondom water moet vereenvoudigen. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. De Waterwet stelt integraal waterbeheer op basis van de 'watersysteembenadering' centraal. De Waterwet is een integraal juridisch kader waarin een aantal oude waterwetten zijn samengevoegd, onder andere de Wet op de waterkering en Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Met de samenvoeging van de wetten wordt de vergunning, verleend onder de Waterwet, aan alle aspecten van het waterbeheer getoetst. Daarnaast vermindert de samenvoeging de administratieve druk. De Waterwet is ook het nationale instrument voor de uitvoering van Europese verplichtingen voortvloeiend uit onder andere de Europese Kaderrichtlijn water, de Hoogwaterrichtlijn, en de Kaderrichtlijn mariene strategie. Om de Waterwet te gebruiken heeft Rijkswaterstaat een leidraad Waterwet geschreven waarin alle aspecten (waterkwaliteit en -kwantiteit) worden beschreven.⁷⁸ Daarnaast is, zoals omschreven in het Nationaal Waterplan, het Handboek water beschikbaar waarin de rolverdeling, verantwoordelijkheden en de werking van het instrumentarium worden toegelicht⁷⁹. Gezien de recente intreding van de Waterwet zijn veel waterverordeningen nog in de ontwerpfase, zoals in Noord Holland.⁸⁰ Bijlage 2 van de Waterwet beschrijft de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen.

2.3.13 Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (2011) ⁸¹

De Deltawet is het nieuwe juridische kader voor het integrale waterveiligheidsbeleid voor de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen. De Deltawet is in december 2011 door de Eerste Kamer aangenomen en is op 1 januari 2012 in werking getreden. De Deltawet markeert de rol van de Deltacommissaris, stelt kaders aan het Deltaprogramma, vormt de wettelijke basis voor het Deltafonds (waarborging voor toekomstige financiering van de zoetwatervoorziening en hoogwaterbescherming), en waarborgt een jaarlijkse voortgangsrapportage. De Deltawet komt tot stand door de wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds. In de Waterwet zijn onder andere artikelen 3.6a t/m 3.6e opgenomen over de Deltacommissaris, en artikel 4.9 en 4.10 over respectievelijk het Deltaprogramma en het Deltafonds.

⁷⁷ http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/geldigheidsdatum_26-01-2012

⁷⁸ http://english.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/3/9/394489/Werken%20met%20de%20waterwet_def.pdf

⁷⁹ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/>

⁸⁰ <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Noord-Holland/56926.html>

⁸¹ http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20111220/publicatie_wet_7/document3/f=/vixmhtc8b6ll.pdf

2.3.14 Overige Nederlandse wet en regelgeving

1. Monumentenwet ⁸²
2. Rijkswet instelling exclusieve economische zone ⁸³
3. Wrakkenwet ⁸⁴
4. Wet bestrijding ongevallen Noordzee ⁸⁵
5. Scheepvaartverkeerswet ⁸⁶
6. Wet voorkoming verontreiniging door schepen ⁸⁷

2.4 Nederland: vigerend beleid

2.4.1 Beleidsnota waterveiligheid (2009-2015)⁸⁸

In de Beleidsnota waterveiligheid geeft het Kabinet haar standpunten over de bescherming tegen overstromingen vanuit zee en de grote rivieren. Aanleiding voor de actualisatie van het beleid zijn de veranderde omstandigheden in Nederland sinds de ingebruikname van de bestaande veiligheidsnormeringen, de toenemende kans op toekomstige overstromingen als gevolg van klimaatveranderingen, het advies van de Tweede Deltacommissie, en de recente overstromingen elders in de wereld. Het nieuwe veiligheidsbeleid dient zich te richten op de periode tot 2040, met een doorkijk naar de langere termijn. Het nieuwe veiligheidsbeleid start vanuit een meerlaagsveiligheidsmodel waarin het voorkomen van overstromingen (laag 1), duurzame ruimtelijke ordening (laag 2) en rampenbeheersing (laag 3) centraal staan. In de nota wordt op hoofdlijnen beschreven welke activiteiten er plaatsvinden en wie daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden.

2.4.2 Beleidsprogramma biodiversiteit (2008-2011) ⁸⁹

Het Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011 identificeert de prioriteiten om de aantasting van biodiversiteit in Nederland en daarbuiten aan te pakken en het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen te bevorderen. Binnen het programma worden EU richtlijnen, zoals de VHR, verder uitgewerkt en beleidsmatig ingevuld. Het programma omvat ook adaptatie aan klimaatverandering, bijvoorbeeld door middel van natuurlijke klimaatbuffers. Het bevorderen van nuttig gebruik van biodiversiteit in bijvoorbeeld de landbouw en het behoud en duurzaam gebruik van ecologische netwerken in zeeën en oceanen behoren tot de prioriteiten. ⁹⁰

⁸² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0004471/>

⁸³ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0010480/>

⁸⁴ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001963/>

⁸⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0005444/geldigheidsdatum_29-06-2010#Hoofdstuk3525835_Artikel11

⁸⁶ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0004364/>

⁸⁷ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003642/>

⁸⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2009/12/22/beleidsnota-waterveiligheid-2009-2015.html>

⁸⁹ http://english.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=26042

⁹⁰ http://www.waddenvereniging.nl/nieuwsbriefvoorbeeld.php?naam=wadden&jaar=2008&nummer=12&toon_meer=true

2.4.3 Derde kustnota (2000)⁹¹, Beleidslijn kust (2007) en Nationale Visie Kust

De Derde kustnota evalueert de beleidskeuze van dynamisch handhaven van de kustlijn, uitgevoerd in de periode 1990-2000, en geeft een schets van de ontwikkelingen die op de kust afkomen. De Nota is vanuit een lange termijn perspectief geschreven.⁹² De beleidslijnen zijn herzien in het Nationaal Waterplan dat een integrale langetermijnvisie voor de kustzone bevat. In de Beleidslijn kust (2007)⁹³ wordt een verdere uitwerking van het Nederlandse kustbeleid gegeven. Hierin worden rollen en verantwoordelijkheden verduidelijkt, er wordt uitleg gegeven over het waterveiligheidsvraagstuk, en het bevat een bindend kader vanuit het waterveiligheidsbelang voor toetsing van ingrepen of activiteiten met een ruimtebeslag. Momenteel wordt in het Deltaprogramma gewerkt aan een nieuwe Nationale Visie Kust⁹⁴.

2.4.4 Nationaal Waterplan (2009-2015)⁹⁵

Het Nationale Waterplan beschrijft alle maatregelen die genomen moeten worden om Nederland ook voor toekomstige generaties veilig en leefbaar te houden en de kansen die water biedt te benutten. Het Nationaal Waterplan is opgesteld onder de Waterwet. Het Nationaal Waterplan richt zich op bescherming tegen overstromingen, voldoende en schoon water en diverse vormen van gebruik van water. In het Nationaal Waterplan is een eerste uitwerking gegeven aan het Deltaprogramma dat wordt geïnstalleerd als gevolg van één van de adviezen van de Deltacommissie (2008). Voor het Waddengebied zijn een analyse gebiedsbeschrijving, streefbeelden, beleidskeuzen en realisatiestrategieën op hoofdlijnen opgenomen (paragraaf 5.7).

2.4.5 Hoogwaterbeschermingsprogramma 1, 2 en 3 (2006/2007/2011)⁹⁶

Het doel van het eerste Hoogwaterbeschermingsprogramma (2006) is om de waterkeringen die zijn afgekeurd in eerdere toetsingsronden (2001-2006) op sobere, doelmatige en robuuste manier te versterken. Dit betekent dat er niet alleen rekening wordt gehouden met de huidige veiligheidsnorm, maar ook met eventuele toekomstige fysieke ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheden als gevolg van de verwachte klimaatverandering. Binnen het programma zijn tien locaties langs de Nederlandse kust bestempeld als 'Zwakke Schakels'. In twee vervoliprogramma's (HWBP2 in 2007 en HWBP3 in 2011) worden ook langs de Waddenzee en op de Waddeneilanden extra inspanningen gevraagd. Het Rijk financiert de meeste projecten en waterschappen voeren de meeste projecten uit. HWBP2 is nu in uitvoering en de uitvoering van HWBP3 start in 2014.

2.4.6 Nota Belvédère (1999)⁹⁷

De Nota Belvédère (1999) geeft een visie op de manier waarop de rijksoverheid omgaat met de cultuurhistorische kwaliteiten van het fysieke leefmilieu in de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland.

⁹¹ http://www.noordzeeloket.nl/Images/Derde%20kustnota_tcm14-2307.pdf

⁹² <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/nationaal/kust-zee-wet/beleid/virtuele-map-beleid/derde-kustnota/>

⁹³ http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/kust-zee/beleidslijn_kust/

⁹⁴ http://www.deltacommissaris.nl/Images/DP_samenvatting_Kust_tcm309-282410.pdf

⁹⁵ http://www.noordzeeloket.nl/noordzeebeleidNWP/Images/Nationaal%20Waterplan%202009-2015_tcm23-4284.pdf

⁹⁶ http://www.rijkswaterstaat.nl/water/veiligheid/bescherming_tegen_het_water/organisatie/hwbp/

⁹⁷ <http://www.belvedere.nu/>

Dit stimulerings- en innovatieprogramma was een initiatief van de vier ministeries OCW, VROM, LNV en V&W. De nota geeft aan welke maatregelen moeten worden getroffen. Het geeft een aanvulling op het bestaande sectorale beleid. Het westelijke Waddengebied is daarin als Belvédère-gebied gemarkeerd, onder andere door archeologische waarden. In het project LanceWad (1999-2001) zijn de waarden van het landschap en cultureel erfgoed (gebouwde omgeving, cultuurlandschap en archeologie) van de Waddeneilanden, Waddenzee en aangrenzend vasteland in kaart gebracht.

2.4.7 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) ⁹⁸

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) staan de toekomstplannen van de Rijksoverheid voor ruimte en mobiliteit. De SVIR is op 13 maart 2012 in werking getreden en vervangt verschillende bestaande nota's zoals de Nota Ruimte, de Structuurvisie Randstad 2040 en de Nota Mobiliteit. Verder vervallen met de SVIR de ruimtelijke doelen en uitspraken uit de Agenda Landschap, Agenda Vitaal Platteland en Pieken in de Delta. Provincies en gemeenten krijgen meer bevoegdheden bij ruimtelijke ordening. De Rijksoverheid richt zich op nationale belangen. De planhorizon is 2040.

Het nationaal belang voor de Waddenzee uit de Nota Ruimte te weten 'duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap in het Waddengebied' is nu onderdeel van het nationaal belang 10 'unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten' en nationaal belang 11 'ruimte voor een nationaal netwerk'. Over de Waddenzee zelf schrijft de SVIR (p85): 'De Waddenzee maakt onderdeel uit van het Europese Natura 2000-netwerk en van de herijkte EHS. Bovendien is de Waddenzee door de Unesco aangewezen als natuurlijk werelderfgoed. Het integrale beleid van het Rijk voor de Waddenzee staat weergegeven in de Structuurvisie Derde Nota Waddenzee en in het Barro. De hoofddoelstelling is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied.'

2.4.8 Planologische Kern Beslissing 'Derde nota Waddenzee' (2007)⁹⁹

De Planologische Kern Beslissing (PKB) Waddenzee, opgenomen in deel 4 van de Derde nota Waddenzee (2007), geeft de hoofdlijnen hoe de overheid het beleid voor de Waddenzee de komende tien jaren (met planhorizon tot 2030) gaat vormgeven.¹⁰⁰ Het doel van de Derde nota is duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. De PKB is gebiedsgericht van karakter en integreert het ruimtelijke en ruimtelijk relevante rijksbeleid voor de Waddenzee. De nota definieert een aantal beleidsuitgangspunten en beleidskeuzen die richtinggevend zijn voor provinciaal en lokaal ruimtelijk beleid. Daarnaast wordt een afwegingskader gepresenteerd hoe de hoofddoelstellingen worden nageleefd. Hierbij worden directe koppelingen gemaakt tussen bestaande (EU) wet en regelgeving en de nationale beleidsdoelstellingen. Voor projecten die invloed hebben op het natuurlijke systeem wordt verwezen naar het afwegingskader zoals geformuleerd in de Natuurbeschermingswet. De PKB Waddenzee heeft op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening de status van structuurvisie gekregen. De beleidsuitspraken uit de PKB Waddenzee zijn op 30 december 2011 juridisch gewaarborgd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, voorheen AMvB Ruimte).

⁹⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/13/definitieve-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte.html>

⁹⁹ http://www.waddenzee.nl/fileadmin/wk/inhoud/Beleid_en_beheer/pdf/Derde_Nota_Waddenzee_deel_4.pdf

¹⁰⁰ http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/beleid/?complID=14_2146

2.4.9 Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied (2008)

Uitvoering van de PKB Derde Nota Waddenzee vindt onder andere plaats via het Beheer- en Ontwikkelingsplan (B&O), opgesteld door het Regionaal College Waddengebied. Het B&O-plan is een gezamenlijk plan voor het Waddengebied van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, vertegenwoordigd in het Regionaal College Waddengebied (sinds 2011 Regiecollege genoemd). De PKB Derde Nota Waddenzee gaat uit van voorrang voor de natuur met beperkt menselijk medegebruik in de Waddenzee. Het B&O-plan combineert het rijksbeleid met het beleid en de wensen van de regio en omvat de actuele thema's die spelen in het Waddengebied. Het houdt ook rekening met het EU-beleid zoals de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000.

2.4.10 Programma 'Naar een Rijke Waddenzee'(2009)¹⁰¹

In het programma 'Naar een Rijke Waddenzee' beschrijven de overheden, natuurorganisaties en andere gebruikers hun gedeelde ambitie om het Waddengebied veerkrachtiger te maken en duurzaam te gebruiken. Daarbij moeten ecologie en economische ontwikkelingen hand in hand gaan. Het programma is gemaakt in opdracht van de minister van Economie, Landbouw en Innovatie en het Regionaal College Wadden. Na een probleemanalyse van de knelpunten in het Waddengebied zijn tien ontwikkeltrajecten geïdentificeerd opgedeeld in vier clusters: (i) voedselweb; (ii) morfologie en water; (iii) randen van het wad; (iv) internationale inbedding. Eén van de belangrijke onderdelen van het programma is de duurzame transitie van de mosselsector zoals omschreven in het Mosselconvenant. Een andere belangrijk product is het onderzoek naar mogelijkheden voor een ecosysteembenadering voor de vergunningverlening onder de Natuurbeschermingswet¹⁰².

2.4.11 Stroomgebiedsbeheerplannen Rijn en Eems (2009)

Om aan de Kaderrichtlijn water uitvoering te geven zijn lidstaten verplicht stroomgebiedsbeheerplannen op te stellen. Het Waddengebied valt onder het stroomgebied van de Rijn (Rijn-Noord) en van de Eems. In beide plannen zijn de waterkwaliteitsopgaven, analyse-instrumenten, ecologische doelstellingen, het maatregelenpakket, monitoring- en beheerprogramma's en de vooruitblik op de volgende stroomgebiedsbeheerplannen beschreven. De Waddenzee (tot één mijl uit de kust) wordt omschreven als ongewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke situatie. Het vasteland en de Waddenkustzone zijn aangewezen als sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam.

2.4.12 Overige nationale beleidsstukken

1. Structuurschema buisleidingen ¹⁰³
2. Structuurschema militaire terreinen ¹⁰⁴
3. Beleidsbrief zeevaart 2008 ¹⁰⁵
4. Nota maritieme noodhulp ¹⁰⁶

¹⁰¹ <http://www.rijkwaddenzee.nl/>

¹⁰² [http://www.rijkwaddenzee.nl/assets/pdf/dossiers/natuur-en-landschap/Eindrapportage%20Ruimere%20Jas%20\(2\).pdf](http://www.rijkwaddenzee.nl/assets/pdf/dossiers/natuur-en-landschap/Eindrapportage%20Ruimere%20Jas%20(2).pdf)

¹⁰³ http://www.noordzeeloket.nl/Images/Structuurschema%20buisleidingen_tcm14-4030.pdf

¹⁰⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/tweede-structuurschema-militaire-terreinen.html>

¹⁰⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2009/12/28/beleidsbrief-zeevaart.html>

¹⁰⁶ http://www.noordzeeloket.nl/Images/Nota%20maritieme%20noodhulp_tcm14-4374.pdf

5. Capaciteitsnota 2006-2010 ¹⁰⁷
6. Coördinatieplan voor de rampenbestrijding op de Waddenzee ¹⁰⁸
7. De Toekomstagenda Milieu (2006) ¹⁰⁹
8. Agenda Vitaal Platteland (2005) ¹¹⁰
9. Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (2010) ¹¹¹
10. Vernieuwde Toeristische Agenda ¹¹²

2.5 Nederland: convenanten en akkoorden

2.5.1 Bestuursakkoord Water (2011)¹¹³

Het Bestuursakkoord Water is één van de vijf hoofdlijnakkoorden van de Nederlandse overheden (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) met als doel om voor de komende jaren het watersysteem op orde te krijgen en te houden. Hierin zijn bestuurlijke en financiële afspraken gemaakt over de bestuurlijke kerntaken van de partijen en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Het Nationaal Bestuursakkoord Water, afgesloten in 2003, geactualiseerd in 2008, en het Bestuursakkoord Waterketen dat in 2007 is afgesloten, hebben de basis gelegd voor het Bestuursakkoord Water van 2011.

2.5.2 Regeerakkoord 'vrijheid en verantwoordelijkheid' (2010)¹¹⁴

Het regeerakkoord van het Kabinet Rutte stelt dat de vergroting van de waterveiligheid van Nederland een kerntaak van de overheid blijft. De regering stelt verder dat achterstallig onderhoud op het gebied van waterveiligheid wordt uitgevoerd, dat er wordt gewerkt aan veilige dijken en dat waterkeringen en de kustwering worden versterkt.

2.5.3 Maatschappelijk convenant Noordzeevervisserij (2008) ¹¹⁵

Het uiteindelijke doel van het maatschappelijk convenant Noordzeevervisserij tussen de visserijsector, het Wereldnatuurfonds, Stichting Noordzee en het ministerie van LNV is te komen tot een duurzame en maatschappelijk gewaardeerde Noordzee(kotter)visserij (2008). Het convenant beschrijft de inspanningen die nodig zijn om tot een duurzame en maatschappelijk gewaardeerde visserij te komen.

¹⁰⁷ [http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Om%20kwetsbare%20zee-](http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Om%20kwetsbare%20zee-%20en%20deltagebieden%20te%20beschermen.%20Capaciteitsnota%202006-2010_tcm174-178209.pdf)

[%20en%20deltagebieden%20te%20beschermen.%20Capaciteitsnota%202006-2010_tcm174-178209.pdf](http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Om%20kwetsbare%20zee-%20en%20deltagebieden%20te%20beschermen.%20Capaciteitsnota%202006-2010_tcm174-178209.pdf)

¹⁰⁸ <http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Veiligheid/pdf/CoordinatieplanRampenbestrijding.pdf>

¹⁰⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/toekomstagenda-milieu-schoon-slim-sterk.html>

¹¹⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2006/02/01/agenda-voor-een-vitaal-platteland-meerjarenprogramma-vitaal-platteland-2007-2013.html>

¹¹¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/tweede-structuurschema-militaire-terreinen.html>

¹¹² http://www.noordzeeloket.nl/Images/Vernieuwde%20Toeristische%20Agenda_tcm14-2376.pdf

¹¹³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/besluiten/2008/06/25/het-nationaal-bestuursakkoord-water.html>

¹¹⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>

¹¹⁵ http://www.pvis.nl/fileadmin/user_upload/pvis/Documenten/Verantwoorde_vis/Convenant_Noordzeevervisserij.pdf

2.5.4 Convenant olie en gas (2010)¹¹⁶

Het Convenant olie en gas (2010) tussen het ministerie van EL&I en een groot aantal olie- en gasbedrijven is erop gericht de integrale milieutaakstelling voor de activiteiten van de olie- en gaswinningindustrie binnen Nederland, inclusief het Nederlands deel van het continentaal plat, te verwezenlijken. De rijksoverheid vindt het wenselijk dat de olie en gaswinningindustrie zelf het initiatief neemt om de milieubelasting bij de bedrijfstak behorende inrichtingen alsmede booractiviteiten te gaan verminderen.¹¹⁷

2.5.5 Verklaring van Schiermonnikoog (2005)¹¹⁸

De Verklaring van Schiermonnikoog (Schiermonnikoog Declaration) beschrijft de inspanningen die nodig zijn om de samenwerking tussen Nederland, Duitsland en Denemarken te versterken en ontwikkelen met betrekking tot de Waddenzee. De samenwerking zal zich onder andere richten op de gecoördineerde en consistente implementatie van EU-richtlijnen, mede voor de duidelijkheid naar inwoners en belanghebbenden. Deze verklaring is een uitwerking van het Trilaterale Waddenzee Beleid (zie 2.1.12).

2.5.6 Bestuursakkoord Natuur (2011 / 2012)¹¹⁹

Het natuurbeleid van Nederland is onder kabinet Rutte-1 gedecentraliseerd. Daarbij wordt een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied overgedragen van het Rijk naar de provincies. Het geheel aan afspraken uit het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, de aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012 wordt nader geduid als het 'Bestuursakkoord Natuur'. Het bestuursakkoord regelt onder andere de realisatie en het beheer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de realisatie van de Vogel- en Habitatrichtlijndoelen in de Natura 2000-gebieden. De Waddenzee en het Waddengebied maken deel uit van zowel het netwerk van de EHS als van Natura 2000.

2.6 Provinciaal en lokaal: wet en regelgeving en vigerend beleid

2.6.1 Bestemmingsplannen¹²⁰

Voor ieder van de Waddengemeenten (eilanden en kustgemeenten) bestaat een kaderstellend bestemmingsplan. Het bestemmingsplan geeft bindende voorschriften over het gebruik van water en grond. Voor het Waddengebied gelden verschillende bestemmingsplannen, die samen bijna het hele gebied dekken, waaronder het bestemmingsplan Waddenzee (1963-1986).¹²¹ In een bestemmingsplan worden de relaties met andere plannen en wetgeving aangegeven, zoals de PKB-Waddenzee, de Natuurbeschermingswet en de Natura 2000-beheerplannen. De overheid (centrale overheid of provincie) kan met een inpassingplan (of wanneer het een nationaal belang betreft via een rijksprojectenprocedure) de bestemming van een bepaald gebied bepalen.

¹¹⁶ <http://www.fo-industrie.nl/asp/download.aspx?LibCatIdt=00000009&File=fo-784oiintentieverklaring.pdf>

¹¹⁷ http://www.noordzeeloket.nl/Images/Convenant%20olie%20en%20gas_tcm14-4876.pdf

¹¹⁸ <http://www.waddensea-secretariat.org/news/documents/TGC-Schier-05/MD-Schiermonnikoog-2005-NL.pdf>

¹¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/30825/kst-30825-185?resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>

¹²⁰ <http://www.bestemmingsplan.nl/>

¹²¹ <http://www.texel.nl/document.php?m=21&fileid=24305&f=9149b64fee5a329fd9712c62edd3865&attachment=0&c=26291>

2.6.2 Gemeentelijke verordening Waddenzee

Sommige delen van de Waddeneilanden, de hoofdvaargeulen, de buitendelta's, de Noordvaarder, de Vliehors en de veerbootroutes vallen niet onder de Natuurbeschermingswet. Met de Gemeentelijke Verordening Waddenzee kunnen voor deze gebieden toch zaken geregeld worden over bijvoorbeeld de toegankelijkheid. Daarmee vult de gemeentelijke verordening Waddenzee de Natuurbeschermingswet aan.

2.6.3 Kustvisie provincie Groningen (2008) ¹²²

Gezien de economische en veiligheidsbelangen heeft de provincie Groningen in samenwerking met de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest, de gemeente Delfzijl en Rijkswaterstaat een kustvisie opgesteld voor 2050 met een doorkijk naar 2100. Het vertrekpunt is volledig behoud van grondgebied en het duurzaam borgen van het huidige landgebruik en functies in de kustzone. Na 2050 wordt bekeken of dit nog steeds haalbaar is. Het document beschrijft de bedreigingen en geeft mogelijke maatregelen aan die kunnen worden genomen om met de bedreigingen om te gaan. Deze maatregelen zijn ook verwerkt in het provinciaal omgevingsplan Groningen.

2.6.4 Natura 2000 beheerplannen (2012) ¹²³

De Natuurbeschermingswet 1998 verplicht tot het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Het Waddengebied bestaat uit zeven Natura 2000-deelgebieden:

1. Noordzeekustzone
2. Waddenzee
3. Lage land en de duinen van Texel
4. Duinen van Vlieland
5. Duinen van Terschelling
6. Duinen van Ameland
7. Duinen van Schiermonnikoog

Het streven is één beheerplan op te stellen voor het Waddengebied. Tot nu toe is het concept beheerplan voor het Natura 2000-gebied Waddenzee verschenen (RWS, 2012)¹²⁴. In een beheerplan worden de instandhoudingsdoelen uit de aanwijzingsbesluiten Natura 2000-gebieden uitgewerkt in maatregelen.

2.6.5 Provinciale Milieuverordening ¹²⁵

De provincies zijn verplicht om een Provinciale Milieuverordening (PMV) vast te stellen ter bescherming van het milieu. Afstemming tussen de provincies vindt plaats volgens het Model Provinciale Milieuverordeningen ¹²⁶. Deze regels gaan onder andere over milieubeschermingsgebieden (waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden), bodemsanering en aardkundige monumenten. Op basis

¹²² http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Document/kustvisie.pdf

¹²³ <http://www.natura2000beheerplannen.nl/pages/home.aspx>

¹²⁴ http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Bestuur/pdf/Natura2000/Eindconc_beheerpl_Wzee_jun2012.pdf

¹²⁵ http://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/26801/model_pvm_1.pdf

¹²⁶ http://www.ipo.nl/sites/default/files/documents/model_provinciale_milieuverordening.pdf

van deze regels vindt vergunningverlening en handhaving plaats. Voor de provincies Noord-Holland¹²⁷, Friesland¹²⁸ en Groningen zijn provinciale milieuverordeningen van kracht. Hierin zijn onder andere de milieubeschermingsgebieden op kaart weergegeven.

2.6.6 Provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie

De Provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie (Prvs) is een van de instrumenten vanuit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en schrijft voor waaraan bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen moeten voldoen. De provincie kan gemeenten via de verordening verplichten om hun bestemmingsplannen aan te passen. Hierdoor heeft de provincie meer invloed op de ruimtelijke ordening. Gemeenten kunnen op hun beurt ontheffing aanvragen.

2.6.7 Provinciaal omgevingsplan Groningen (2009) ¹²⁹

Het Provinciaal omgevingsplan Groningen (2009) omschrijft de visie, het beleid en de gebiedsopgaven voor de provincie Groningen. Het POP omvat de ruimtelijke structuurvisie (WRO), het milieubeleidsplan (Wet milieubeheer), het mobiliteitsplan (Planwet verkeer en vervoer), het waterhuishoudingsplan (Waterwet), en het grondwaterbeheerplan (Waterwet). In het plan is ook het provinciale beleid geïntegreerd voor economie, cultuur en welzijn dat van toepassing is op de fysieke leefomgeving. De provincie zet in op een volledig behoud van het huidige grondgebied van de provincie en duurzame borging van de huidige grondgebruiksfuncties in de kustzone. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan het behouden en verbeteren van de primaire kustverdediging. Hiervoor is in 2008 samen met de waterschappen, Rijkswaterstaat en de gemeente Delfzijl een toekomstvisie ontwikkeld.¹³⁰

2.6.8 Provinciaal waterplan Noord-Holland (2010-2015)¹³¹ en Friesland (2010-2015)¹³²

Voor twee van de drie provincies is een provinciaal waterplan opgesteld; in de provincie Groningen is het waterplan onderdeel van het Provinciaal Omgevingsplan (POP). Het doel van de provinciale waterplannen is integrale toekomstvisie te schetsen voor het waterbeleid in de provincie. Hierbij wordt nadrukkelijk aangesloten bij vigerend ruimtelijk beleid. In het waterbeheersplan 'Beschermen, Benutten, Beleven en Beheren' van de provincie Noord-Holland wordt voortgeborduurd op de lijn die is ingezet door de Deltacommissie: vergroten van de veiligheid door robuuste ontwerpen en vergroten van de klimaatbestendigheid van bestaande instrumenten. Hetzelfde geldt voor het waterhuishoudingsplan van de provincie Friesland 'Wiis mei Wetter' (2010-2015) waarin de doelen staan omschreven die de provincie Friesland in de komende vijf jaar wil bereiken.

¹²⁷ <http://www.noord-holland.nl/web/Themas/Milieu/Provinciale-Milieuverordening.htm>

¹²⁸ <http://www.fryslan.nl/sjablonen/1/infotype/ipdr/view.asp?objectID=33613&show=3&id=76>

¹²⁹ http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/pop2009-2013.pdf

¹³⁰ http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/kustvisieprovgron.pdf

¹³¹ <http://www.noord-holland.nl/web/file?uuid=8927aefc-c27b-467f-8f4b-82b29fbbc3e8&owner=f22bc2f4-2ebd-4086-8aa8-7e9c95211aca&contentid=7228>

¹³² [http://www.fryslanleefmetwater.nl/download.asp?link=files/26703/\[01\]waterhuishoudingsplan_2010-2015.pdf&objectID=26703](http://www.fryslanleefmetwater.nl/download.asp?link=files/26703/[01]waterhuishoudingsplan_2010-2015.pdf&objectID=26703)

2.6.9 Streekplan provincie Friesland (2007) ¹³³

Het Streekplan provincie Friesland (2007) beschrijft het fysiek ruimtelijke beleid van de provincie Friesland voor de komende tien jaar. Nadruk in het streekplan is gelegd op het borgen van de ruimtelijke kwaliteit en duurzame ontwikkeling. Het streekplan is van invloed op het ruimtelijke beleid op de vier Friese Waddeneilanden. Zij nemen in het streekplan veelal een uitzonderingspositie in door de gebiedsgerichte opgaven en restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid. Daarnaast beschrijft het streekplan de kustverdedigingsplannen, bijvoorbeeld door ruimte te reserveren om langs de Waddenzee en Noordzee versterking van de primaire keringen voor een periode van 200 jaar mogelijk te maken.

2.6.10 Structuurvisie Noord-Holland 2040 (2010)¹³⁴

De Structuurvisie Noord-Holland 2040 is vastgesteld in 2010 en beschrijft het ruimtelijke beleid van de provincie Noord-Holland tot 2040. De provincie zet dit in met drie kernthema's: klimaatbestendigheid, duurzaam ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit. De provincie Noord-Holland wenst bij dijkverbeteringen robuustheid en verbetering/behoud van ruimtelijke kwaliteit inclusief de cultuurhistorische, landschappelijke, recreatieve en ecologische waarden van waterkeringen en aangrenzende zones. De provincie Noord-Holland geeft de voorkeur aan zachte, zandige oplossingen voor de versterking van de kust, in combinatie met natuurverbetering.

2.6.11 Waterbeheerplannen waterschappen

In de interprovinciale waterbeheerplannen van de waterschappen staat omschreven hoe de verschillende waterschappen op korte en lange termijn omgaan met de wateropgave. Het Waterbeheerplan staat centraal in de besluitvorming in de waterschappen. De plannen vinden hun uitwerking in de diverse uitvoeringsprogramma's. In het waterbeheerplan van het Wetterskip Fryslân 'Wetter jout de romte kwaliteit' (2010-2015) ¹³⁵ geeft het waterschap aan welke maatregelen het in de komende zes jaar neemt om het watersysteem op orde te houden en te verbeteren. Hierin is een directe link gemaakt met de doelen en resultaten uit het Waterhuishoudingsplan van de provincie ¹³⁶. Voor de waterschappen 'Noorderzijlvest' (2010-2015) ¹³⁷, Hunze en Aa's ¹³⁸ en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier ¹³⁹ zijn ook dergelijke waterbeheerplannen gemaakt.

¹³³ <http://www.fryslan.nl/html-ned/streekplan2007/streekplan/streekplan.pdf>

¹³⁴ <http://www.noord-holland.nl/web/file?uuid=dcbbc0fa-acf0-4e4c-8e44-26f912e5abd8&owner=f22bc2f4-2ebd-4086-8aa8-7e9c95211aca&contentid=9751>

¹³⁵ [http://www.fryslanleeftmetwater.nl/download.asp?link=files/26703/\[02\]waterbeheerplan_2010 - 2015.pdf&objectID=26703](http://www.fryslanleeftmetwater.nl/download.asp?link=files/26703/[02]waterbeheerplan_2010 - 2015.pdf&objectID=26703)

¹³⁶ [http://www.fryslanleeftmetwater.nl/download.asp?link=files/26703/\[01\]waterhuishoudingsplan_2010 - 2015.pdf&objectID=26703](http://www.fryslanleeftmetwater.nl/download.asp?link=files/26703/[01]waterhuishoudingsplan_2010 - 2015.pdf&objectID=26703)

¹³⁷ http://www.noorderzijlvest.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/17190/waterbeheerplan_def.pdf

¹³⁸ <http://www.hunzeenaas.nl/binaries/website/documenten/beheerplan-2010-2015/waterbeheersplan.pdf>

¹³⁹ <http://www.hhnk.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/60169/hhnkwaterbeheersplan4.b.pdf>

2.6.12 Waterverordening voor provincies en waterschappen

Door de Waterwet en de modernisering, stroomlijning en vermindering van regels en administratieve lasten is de huidige instrumentele waterregelgeving in de waterschappen en provincies grondig herzien. Als gevolg van de herziening zijn er provinciale waterverordeningen van kracht die de taken en verantwoordelijkheden van de provincie regelen op brede onderwerpen, zoals het regionale waterplan en het onderwerp grondwater (voor zover dat nog een provinciale bevoegdheid is). Daarnaast is er per provincie een interprovinciale waterverordening die de waterschap-eigen onderwerpen regelt (waterhuishouding, de waterkering en het grondwater). Het merendeel van de in deze verordening opgenomen onderwerpen is overgenomen uit al bestaande regelgeving.

2.6.13 Overige regionale afspraken

Door de veelheid aan gemeenten en organisaties in het Waddengebied is er ook sprake van een groot aantal aan convenanten, overeenkomsten, regelingen etc. We noemen hier enkele relevante afspraken, die niet nader bestudeerd zijn, zonder daarbij uitputtend te zijn.

1. Convenant Vaarrecreatie Waddenzee¹⁴⁰ (gericht op het beheersbaar maken en houden van de vaarrecreatie op de Waddenzee om verstoring van de natuur te beperken)
2. Haven Visie 'Verantwoord varen op het wad' ¹⁴¹ (geeft het richting aan de toekomstige ontwikkelingen van Waddenhavens op rekening houdend met de ecologisch, sociaal en economisch van het Waddengebied)
3. Wadloopconvenant ¹⁴² (afspraken gemaakt over groepen en aantallen wadlopers, onder andere door de bescherming van het wad in relatie tot het massale wadlopen)
4. Provinciale wadloopverordening ¹⁴³ (nadere omschrijving van de regels die gelden bij het wadlopen)
5. Mosselconvenant¹⁴⁴
6. Het Binnenvaart Politiereglement¹⁴⁵ (met onder andere afspraken over kitesurfgebieden en snelvaargebieden in de Waddenzee)
7. Algemeen Plaatselijke Verordeningen (met algemeen verbindende voorschriften op gemeentelijk niveau over bijvoorbeeld droogvallen, loslopen van honden etc.)
8. Erecode 'Wad heb ik je Lief' (met voorschriften voor verantwoord droogvallen op grond van diverse andere wetten/regelingen)

¹⁴⁰ http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Toerisme/pdf/Convenant_Vaarrecreatie_Waddenzee.pdf

¹⁴¹ <http://www.waterrecreatieadvies.nl/eng/pdf/Havenvisie%20Wadden.pdf>

¹⁴² http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Toerisme/pdf/Convenant_Wadlopen_ondertekend_20_05_2008pdf.pdf

¹⁴³

http://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Toerisme/pdf/Aangepaste_Wadloopverordening_1996_nav_Dienstenwet__september_2010_.pdf

¹⁴⁴ http://www.rijkewaddenzee.nl/assets/pdf/dossiers/natuur-en-landschap/Eindrapport_Mosseltransitie_feb.pdf

¹⁴⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0003628/Bijlage15/geldigheidsdatum_31-05-2013

3 Clustering van wet en regelgeving en belangrijkste juridische knelpunten

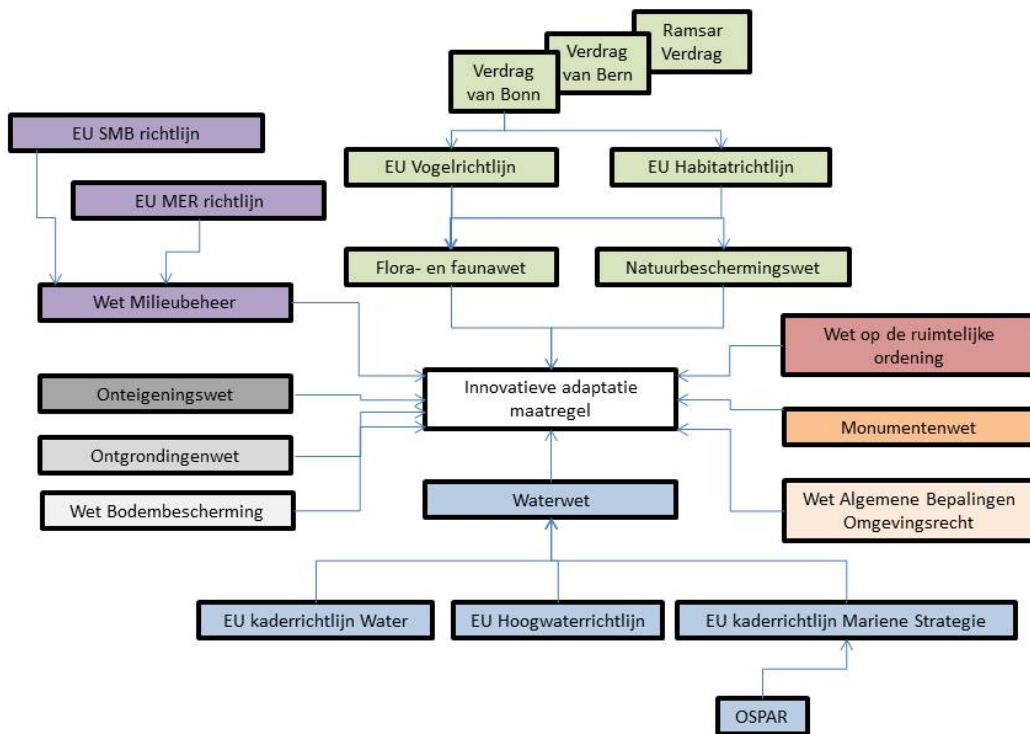
Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt kan een grote hoeveelheid wet en regelgeving van invloed zijn op de ontwikkeling en uitvoering van innovatieve adaptatiemaatregelen in de Waddenregio onder het Deltaprogramma. Om deze grote hoeveelheid aan juridische kaders beter hanteerbaar te maken clusteren we in dit hoofdstuk de wetten en regels die ons inziens het belangrijkste zijn. Daarbij is de volgende gedachtegang gevolgd:

1. We selecteren de regelgeving gerelateerd aan ruimtelijke ontwikkelingen omdat die inhoudelijk het belangrijkste is voor innovatieve adaptatiemaatregelen langs de kust.
2. We clusteren de wetten en regels van verschillende hiërarchische niveaus om bij de belangrijkste nationale wet uit te komen die daadwerkelijk invloed heeft op het projectniveau.
3. We gaan ervan uit dat de nationale wet voldoende richting geeft welk vigerend beleid daar bij gezocht moet worden.

Voor de inhoudelijke selectie komen we uit op het volgende:

1. Bij het versterken van waterkeringen speelt de Waterwet een centrale rol, als wettelijk instrumentarium voor de normering, toetsing en ontwerp van waterkeringen.
2. Daarnaast spelen in het geval van de Waddenzee ook de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), de Wet milieubeheer, de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Monumentenwet een grote rol. Zij geven richtlijnen en toetsingskaders op het gebied van natuur, landschap, cultuurhistorie en archeologie waarmee men bij de aanpassing of vernieuwing van waterkeringen rekening moeten houden. Bij het realiseren van de activiteiten zijn vergunningen en ontheffingen vanuit deze wetten nodig.
3. Daarnaast spelen bij versterkingen van waterkeringen de Ontheffingswet, de Ontgrondingenwet en de Wet bodembescherming een rol. Deze wetten geven regels voor o.a. grondverwerving en ontgrondingen via vergunningverlening.
4. Tenslotte speelt de Wet op de ruimtelijke ordening een belangrijke rol; deze wet kent geen vergunningverlening, maar regelt met het instrument bestemmingsplan (of provinciaal of rijks-inpassingsplan) het enige juridisch bindend plan dat ook richtinggevend kader is voor ruimtelijke ordening, en toetsingskader voor vergunningverlening. Maatregelen of activiteiten die niet binnen de bestemming passen, zijn veelal niet (direct) mogelijk.

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de belangrijkste wet en regelgeving. Uit de figuur blijkt dat er tien wetten zijn die waarschijnlijk de meeste invloed hebben op een project: de Waterwet, WABO, Wet Milieubeheer, Natuurbeschermingswet, Flora- en Fauna wet, Wet Bodembescherming, Ontheffingswet, Ontgrondingenwet, Monumentenwet, en de Wet ruimtelijke ordening.



Figuur 3.1

Selectie en clustering van de wet en regelgeving die van invloed is op innovatieve adaptatie maatregelen in het Waddengebied.

De juridische randvoorwaarden van nationale wetgeving bepalen het mogelijke speelveld voor maatregelen bij klimaatadaptatie. Deze randvoorwaarden kunnen onderverdeeld worden in kwalitatieve vereisten en procedurele vereisten bij vergunningverlening:

1. Kwalitatieve eisen: deze definiëren we als concrete, inhoudelijke voorschriften waaraan ruimtelijke ingrepen moeten voldoen. Kwalitatieve eisen zijn bijvoorbeeld: de dijk moet een extreme gebeurtenis van eens in de 1250 jaar kunnen weerstaan. De dijk moet van materiaal y zijn. Vogel x moet daar aanwezig zijn. De zone moet y meter breed zijn.
2. Procedurele eisen: een procedurele belemmering definiëren we als een wettelijke eis om bepaalde processtappen te volgen, die tot vertraging, (onherstelbare) procedurefouten of een closed loop leiden in het tijdspad van het vergunningenproces. Procedurele eisen zijn stappen die moeten worden gezet, zonder dat ze voorschrijven wat er inhoudelijk wordt besloten. Een closed loop is als wetten naar elkaar verwijzen zonder dat duidelijk is welke wet prioriteit heeft. Procedurele eisen zijn bijvoorbeeld: er moet een MER worden gemaakt. Er moet een inspraakronde komen. Het bestemmingsplan moet worden gewijzigd.

We hebben de wetten gescreend op de belangrijkste kwalitatieve eisen die relevant kunnen zijn voor adaptieve maatregelen langs de Waddenkust. De kwalitatieve eisen worden in dit hoofdstuk puntsgewijs beschreven per wet.

Er kan bij procedurele belemmeringen onderscheid gemaakt worden tussen de korte en de lange termijn. Voor de korte termijn gaat het om de vergunningsprocedures die in dit hoofdstuk kort beschreven worden per wet. Voor de langere termijn gaat het om meer fundamentele aanpassing van wetten en beleid. Omdat het Deltaprogramma voor de lange termijn bedoeld is, met een kijkhorizon van 2040, kunnen ook procedures die veel tijd en energie vergen, zoals aanpassing van wetgeving, relevant zijn. Oplossingsrichtingen voor de lange termijn komen aan bod in hoofdstuk 4.

3.1 Waterwet

De doelstellingen van de Waterwet staan vermeld in artikel 2.1 en zijn nader uitgewerkt in normen voor waterkeringen, waterkwantiteit, waterkwaliteit en functievervulling. Hoofdstuk 5 van de wet bevat bepalingen over aanleg en beheer van waterstaatswerken zoals waterkeringen. Hoofdstuk 6 van de wet bevat verbodsbepalingen en bepalingen omtrent de watervergunning.

Voor alle watergerelateerde ruimtelijke ingrepen moet een watervergunning worden aangevraagd bij het waterbevoegd gezag. De toetsing vindt plaats via verschillende stappen die worden bepaald door de betreffende maatregelen. De aanvraag van een watervergunning wordt binnen de Waddenzee alleen getoetst aan art. 2.1 Waterwet. Aan een vergunning kunnen beperkingen of voorschriften worden verbonden. De activiteit 'het versterken van waterkeringen' kan geschaard worden onder het doel het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste' uit artikel 2.1.

In de Waterwet (artikel 5.4) is vastgelegd dat er geen vergunningplicht geldt, als de waterbeheerder zelf een waterstaatswerk aanlegt of wijzigt. In plaats van een vergunning, moet de waterbeheerder een projectplan opmaken en vaststellen. Het projectplan beschrijft het werk en de manier waarop het zal worden uitgevoerd. Voor aanleg of wijziging van waterkeringen worden dus projectplannen vastgesteld. Dit is een belangrijk instrument voor aanleg van dijken. Een mogelijke procedurele belemmering hierbij is de verplichte goedkeuring van het plan door de provincie en de coördinatie van uitvoeringsbesluiten (par. 5.2 Waterwet).

Tabel 3.1
Waterwet.

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Waterwet	<ul style="list-style-type: none"> • De dijkringen zijn vastgelegd in de wet (Art. 1.3) • Voor elke dijkkring is een veiligheidsnorm vastgesteld gebaseerd op een overschrijdingskans (Art. 2.2) • Landwaartse verplaatsing van de kustlijn wordt voorkomen (Art. 2.7) • Er zijn normen voor de afvoercapaciteit van regionale wateren (Art. 2.8) • Er is een rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften in geval van watertekort (Art. 2.9) • Er zijn normen voor ecologische en chemische kwaliteit van het oppervlaktewater (Art. 2.10) • Via een Deltaprogramma moeten overstromingen en waterschaarste waar mogelijk worden voorkomen (Art. 4.9) 	<p>Een plan voor een waterstaatswerk bevat een inventarisatie van functies en innovaties die met een waterstaatswerk gecombineerd kunnen worden. (Art. 5.4)</p> <p>De basiskustlijn kan onvoldoende flexibel zijn voor dynamisch kustbeheer.</p> <p>De hoge eisen aan de primaire keringen maken tweedelaags veiligheidsmaatregelen overbodig.</p>

Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Vergunning Waterwet Projectplannen voor aanleg of wijziging van waterkeringen.	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt aangevraagd op het moment van uitvoering • Samenloop met omgevingsvergunning mogelijk; allebei in te dienen via digitaal omgevingsloket • Projectplan maken • Projectplan vaststellen 	Geen? Verplichte goedkeuring van het plan door de provincie en de coördinatie van uitvoeringsbesluiten (par. 5.2 Waterwet).

3.2 WABO

De WABO voegt verschillende stelsels van vergunningen en ontheffingen op het gebied van onder andere bouwen, ruimte, milieu samen tot één geïntegreerde omgevingsvergunning. Water is niet in de omgevingsvergunning geïntegreerd. De watervergunning en de omgevingsvergunning blijven voornamelijk afzonderlijke vergunningen die wel bij hetzelfde overheidsloket, Omgevingsloket online, kunnen worden aangevraagd¹⁴⁶. De relatie tussen WABO en Waterwet komt vooral tot uitdrukking in situaties waarin zowel een omgevingsvergunning als een watervergunning is vereist. In deze gevallen is sprake van een samenloop.¹⁴⁷

Het bevoegde gezag omgevingsvergunning is de gemeente. Binnen de WABO kunnen wettelijke regelingen met hun toestemming opgaan in de omgevingsvergunning, we spreken dan van integreren, of wettelijke regelingen haken aan bij samenloop waarbij de toestemming van 'oorspronkelijke' bevoegde gezag blijft bestaan in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb)¹⁴⁸.

De milieuvergunning (art. 8.1) uit de Wet Milieubeheer is geïntegreerd in de WABO, de vergunning Natuurbeschermingswet (art. 19) en de ontheffing Flora- en faunawet (art. 75) haken aan.

Tabel 3.2

Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	<p>Aan de omgevingsvergunning zijn regelingen en besluiten gekoppeld waar ook kwalitatieve eisen in staan. Een omgevingsvergunning is verplicht bij (Art. 2.2 en 2.3):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het bouwen van bouwwerken • Het slopen van bouwwerken • Wegenaanleg • Het vellen van een houtopstand 	Complexiteit: nadere regels zijn te vinden in 58 besluiten en regelingen

¹⁴⁶ <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/brochures-waterwet/@22510/brochure-waterwet-1/>

¹⁴⁷ <http://www.stibbe.com/upload/11bae790e012cefab0ef011f26.pdf>

¹⁴⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/06/15/overzicht-reikwijdte-omgevingsvergunning.html>

Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Omgevingsvergunning	<ul style="list-style-type: none"> • De vergunningen voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu zijn samengevoegd in één omgevingsvergunning. • Wordt aangevraagd op het moment van uitvoering. Deze vergunning kan digitaal aangevraagd worden bij Omgevingsloket online.¹⁴⁹ • Beoordeling en besluitvorming bij bevoegd gezag (meestal de gemeente) en bij eenvoudige gevallen directe vergunningverlening. • Bij uitgebreide procedure ter inzagelegging van ontwerpbesluit, mogelijkheid tot indienen van Zienswijzen en daarop volgende beoordeling en besluitvorming bij bevoegd gezag. • Eventueel bezwaar, beroep en hoger beroep. 	<p>Vrijwel elke structurele ingreep voor kustbescherming of natuur is vergunningplichtig.</p> <p>Kent een uitgebreide procedure in geval van aanhaken natuur</p>

3.3 Wet milieubeheer

Delen van de Wet milieubeheer, namelijk de bepalingen omtrent inrichtingen en handhaving, zijn overgenomen door de WABO. Met de introductie van de WABO is er een geïntegreerde omgevingsvergunning gekomen waarin de milieuvergunning is opgegaan. Onder andere de belasting van het milieu, de beoogde maatregelen en registratie van de milieubelasting worden meegenomen in de beoordeling van de aanvraag. Binnen de Wet milieubeheer kunnen inrichtingen te maken hebben met vergunningplicht, de algemene regels van het Activiteitenbesluit of een agrarische AMvB of een combinatie daarvan. Dit is verduidelijkt met een stappenplan¹⁵⁰. Vergunningen via de Wet milieubeheer zijn niet altijd toebedeeld aan dezelfde overheidsinstantie. Binnen de Wm is het vaak onduidelijk wie het 'bevoegd gezag' is. Hiervoor is een stromenschema opgesteld.¹⁵¹

De Wet milieubeheer regelt ook de milieueffectrapportage op grond van de M.e.r. richtlijn en de Strategische milieubeoordelingsrichtlijn. Daarbij wordt eerst bepaald of sprake is van M.e.r.-plicht, via toetsing aan het Besluit-m.e.r. Vervolgens wordt onafhankelijk hiervan bepaald welke M.e.r.-procedure moet worden doorlopen: de uitgebreide M.e.r.-procedure of de beperkte M.e.r.-procedure. Bij de beperkte M.e.r.-procedure vervallen een aantal eisen uit de uitgebreide procedure. Bij een groot deel van de M.e.r.-plichtige gevallen is de uitgebreide procedure aan de orde: bij alle plannen en bij complexe besluiten. Alleen in het geval van een M.e.r.-plichtige milieuvergunning waarbij geen passende beoordeling in het kader van Natura 2000 aan de orde is, mag de beperkte M.e.r.-procedure worden doorlopen. In alle andere gevallen is dat de uitgebreide M.e.r.-procedure met meer verplichte waarborgen van toepassing.

¹⁴⁹ http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingsvergunning?ns_campaign=Thema-bouwen_wonen_en_leefomgeving&ro_adgrp=Omgevingsvergunning&ns_mchannel=sea&ns_source=google&ns_linkname=%252Bomgevingsvergunning&ns_fee=0.00

¹⁵⁰ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/item-89969/handreiking/stappenplan>

¹⁵¹ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/bevoegd-gezag/>

Tabel 3.3

Wet Milieubeheer.

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Wet milieubeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn regels voor het zich ontdoen van afvalstoffen (Art. 10.1-10.64). • Er zijn regels voor het uitstoten van emissies naar de lucht (Art. 5.1-5.24, Art. 9.6.1), en broeikasgassen (Art. 16.1-16.62). • Er zijn regels voor het uitstoten van emissies naar water (Art. 10.29 t/m 10.35). • Er zijn regels voor het opstellen van een MER. 	Deze regels kunnen van belang zijn voor materiaalgebruik en tijdens aanlegactiviteiten.
Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Milieuvergunning	<ul style="list-style-type: none"> • Zie tabel 3.2 voor de vergunningprocedure. 	Geen?
MER-rapport	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen MER door initiatiefnemer. • Mededeling voornemen door initiatiefnemer aan Bevoegd gezag (of als het Bevoegd gezag zelf initiatiefnemer is, overleg met betrokken bestuursorganen). • Beslissing Bevoegd gezag, motivering en bekendmaking van uitkomst MER-beoordeling. • Eventueel bezwaar en beroep. 	

3.4 Natuurbeschermingswet

Vanuit de Natuurbeschermingswet is een vergunning art 16 (beschermde natuurmonumenten) en vergunning art 19 (Natura 2000-gebieden) nodig. Hierbij zal vergunningverlening art. 19 Nbw het meest kritisch zijn, omdat zij is gebaseerd op de Europese richtlijnen, waarvan niet kan worden afgeweken. Op grond van de Habitatrictlijn en de Nbwet is een vergunning vereist als er kans is dat een project of handeling leidt tot significante effecten. Uit de effectenindicator Natura 2000¹⁵² blijkt dat door de activiteit 'Kust- en dijkverbetering' negatieve effecten te verwachten zijn op diverse soorten en habitattypen van het Natura 2000-gebied Waddenzee. Binnen het proces van vergunningverlening art. 19 moet dan een passende beoordeling worden opgesteld. Als uit deze passende beoordeling blijkt dat er geen significant negatieve effecten zijn (bijvoorbeeld door het nemen van mitigerende maatregelen), kan een vergunning worden verkregen. Als er wel significante effecten zijn, moet men vervolgens de ADC-toets doorlopen (ADC-criteria: alternatieven, dwingende redenen, compensatie). Alleen als er geen sprake is van mogelijke alternatieven (A) én sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang (D), kan alsnog een vergunning worden verleend. Daarvoor moeten wel worden aangetoond worden dat de negatieve effecten kunnen worden gecompenseerd (C).

Het begrip 'dwingende reden van groot openbaar belang' wordt vanuit de HR niet omschreven, maar wel worden enkele voorbeelden genoemd in art. 6.4 waaronder het belang van de openbare veiligheid. In zijn algemeenheid moet het belang goed onderbouwd worden en mag men er van uit gaan dat alleen op lange termijn persistente openbare belangen dwingend kunnen zijn¹⁵³. Overigens kan ook op planvormingsniveau sprake zijn van toetsing aan de Nbwet via art. 19j.

¹⁵² <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/effectenindicator.aspx?subj=effectenmatrix>

¹⁵³ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_nl.pdf

Uit allerlei onderzoek door de jaren heen blijkt overigens dat de meeste initiatieven die een Natuurbeschermingswetvergunning vereisen, deze ook krijgen. Rechtszaken tegen het besluit om een vergunning te verlenen, komen vrijwel altijd voort uit het niet doorlopen van de juiste procedure van toetsing^{154 155}. De meeste vergunningaanvragen worden verleend en daarbij is zelden sprake van significante effecten., waardoor de ADC-toets zelden wordt doorlopen^{156, 156}.

Tabel 3.4
Natuurbeschermingswet.

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Natuurbeschermingswet 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Voor elk gebied wordt een beheerplan gemaakt met instandhoudingsdoelen voor specifieke soorten (op grond van de Habitatrichtlijn) (Art. 17, 18, 19a). • Het is verboden natuur in de beschermde gebieden te beschadigen (Art. 16). • Voor alle activiteiten die schade kunnen veroorzaken moet een vergunningen worden aangevraagd; dat geldt ook als een activiteit buiten een natuurgebied ligt maar daar invloed op kan hebben (Art. 19d). • Voor bestaand gebruik (van voor 1 oktober 2005) hoeft geen vergunning te worden aangevraagd; maar ook dan moet men maatregelen nemen om achteruitgang van de natuur te voorkomen (Art. 19c, Art. 21)). 	<p>De vereiste om de habitattoets te doorlopen bij kans op significante effecten, inclusief passende beoordeling en ADC-toets en het compenseren van negatieve effecten.</p> <p>Het is moeilijk om bij onderhoudswerkzaamheden aan te tonen dat ze van nationaal belang zijn en nu moeten gebeuren. Het risico is er nog niet, maar dat gaat bij achterstallig onderhoud wel ontstaan. De alternatieven voor onderhoud, zoals grootschalige dijkversterkingen, zijn vaak slechter voor het milieu.</p> <p>De vereiste van compensatie, indien niet mogelijk, zou een struikelblok kunnen zijn.</p>
Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Vergunning beschermde natuurmonumenten. Vergunning Natura 2000-gebieden.	<ul style="list-style-type: none"> • Aan elk grootschalig project moet een voortoets voorafgaan. • Als negatieve effecten voor het milieu worden voorzien, moeten voorstellen worden gedaan om die te voorkomen of te beperken. • Als die effecten niet kunnen worden voorkomen, moet een gedetailleerdere studie worden uitgevoerd en moeten alternatieven voor het project worden bestudeerd. • Als er geen alternatieven zijn, of als die te duur zijn, en als het duidelijk is dat het project van nationaal belang is, moeten compenserende maatregelen worden genomen. 	Effectstudie kan meerdere jaren in beslag nemen. Effectstudie is de kern van een passende beoordeling.

¹⁵⁴ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=899552

¹⁵⁵ http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2007/6_xxx/6_07_05.pdf

¹⁵⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/31700-XIV/kst-31700-XIV-12-b1?resultIndex=221&sorttype=1&sortorder=4>

3.5 Flora- en fauna wet

Vanuit de Flora- en faunawet spelen de verbodsbepalingen Ffw (art 8 t/m 12) een belangrijke rol. Hierin staat dat het onder andere verboden is soorten te doden en vaste voortplantings-, rust- en verblijfplaatsen te beschadigen, verstoren etc. Bij de voorgestelde activiteit is de kans zeer groot dat overtreding van de verbodsbepalingen gaat optreden. Van de verbodsbepalingen kan alleen worden afgeweken als men een vrijstelling heeft of ontheffing kan verkrijgen. Omdat het gaat om de activiteit ruimtelijke ontwikkeling en inrichting en vrijwel zeker ook tabel 3-soorten aanwezig zijn, is altijd een ontheffing vereist zcf. art 75 lid 6 Ffw. Daarbij moet aangetoond worden dat door de activiteit de staat van instandhouding van de soort(en) niet achteruit gaat, dat er geen alternatieven zijn voor de activiteit en dat sprake is van een belang zoals vermeld art. 75 lid 6. Voor vogels en bijlage IV-soorten HR gelden alleen die belangen die in de Vogel- en Habitatrichtlijn vermeld staan.

Mochten er alleen tabel 2-soorten in het geding zijn, dan volstaat een lichte toets ontheffingverlening, waarbij alleen de eis geldt dat door de activiteit de staat van instandhouding van de soort(en) niet achteruit gaat. Het alternatief is werken volgens een gedragscode, als die aanwezig is. Bij het bepalen van het effect van de activiteit op de staat van instandhouding mogen mitigerende en compenserende maatregelen worden betrokken. Als ook geen tabel 2 soorten voorkomen, geldt bij uitvoering van de activiteit alleen de zorgplicht.

Het ministerie van EZ heeft het verstrekken van de ontheffingsvergunning vastgelegd in 'beoordeling ontheffing ruimtelijke ingrepen Flora- en faunawet'.¹⁵⁷

Tabel 3.5

Flora- en Faunawet.

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Flora- en Faunawet	<ul style="list-style-type: none"> De Flora- en faunawet bevat een lijst met in totaal bijna 950 beschermde soorten. De wet verbiedt het doden, verstoren of beschadigen van beschermde dieren en hun holen, nesten en eieren. Ook is het verboden beschermde planten te doden, beschadigen of plukken. Een ontheffing kan onder andere worden verleend als de openbare veiligheid in gevaar is (art. 68). 	De Flora- en faunawet kent een veel ruimere lijst beschermde soorten dan die via de Natura 2000-gebieden beschermd zijn. Bij de voorgestelde maatregelen zal al snel sprake zijn van het overtreden van de verbodsbepalingen en een ontheffing nodig zijn. Een soortentoets moet dit uitwijzen. Een ontheffing zal bij goede mitigerende maatregelen waarschijnlijk verkregen kunnen worden.
Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Ontheffing/vrijstelling Ffw	<ul style="list-style-type: none"> Art 75 regeling ontheffingen en vrijstellingen: bij ruimtelijke ingrepen kan de minister van EZ een ontheffing (Gedeputeerde Staten verleent ontheffingen bij bv gewasschade) Inventariseren of beschermde soorten aanwezig zijn; of geplande activiteit daar schadelijk voor is, en welke maatregelen 	Inventarisatie plangebied kan meerdere jaren in beslag nemen. Opstellen activiteitenplan is hiervan afhankelijk. Wanneer een ontheffing niet wordt verleend kunnen de activiteiten niet worden uitgevoerd.

¹⁵⁷ https://www.hetInVloket.nl/txmpub/files/?p_file_id=41764

	<p>mogelijk zijn om de schade te voorkomen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Als schade niet te voorkomen is, nagaan of het om vrijstelling-soorten gaat (42 soorten), of dat het om 196 soorten gaat waarbij werken volgens een gedragscode voldoende is. (bv Gedragscode Flora- en faunawet Rijkswaterstaat). • Indien het soorten met de zwaarste bescherming zijn is een ontheffing nodig; indienen aanvraag voor een ontheffing: alleen als geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort. • Opstellen activiteitenplan met werkzaamheden, topografische kaarten en natuurtoets; indienen digitale aanvraag bij ministerie. • Ontvangstbevestiging, behandeling (max. 16 weken) en mededeling van het besluit aan aanvrager. De ontheffing wordt verleend voor een bepaalde periode. • Eventueel bezwaar en beroep. 	
--	--	--

3.6 Wet bodembescherming

Voor innovatieve dijkconcepten is vooral het onderdeel 'Besluit bodemkwaliteit' van de Wet bodembescherming van belang. Het besluit maakt onderscheid tussen steenachtige bouwstoffen enerzijds en grond en baggerspecie anderzijds.

Het Besluit bodemkwaliteit stelt producteisen aan de samenstellings- en emissiewaarden van **steenachtige bouwstoffen** waaraan in de gehele bouwstofketen moet worden voldaan. Bouwstoffen mogen worden toegepast in nuttige werken, zoals gebouwen, wegen en bruggen. Is het werk niet 'nuttig', dan is er sprake van het zich ontdoen van afvalstoffen. Bouwstoffen moeten voldoen aan maximale emissiewaarden en samenstellingswaarden. Voldoen ze daar aan, dan mogen ze gewoon in de bodem worden toegepast. Voldoet de bouwstof niet aan deze waarden, dan is er sprake van een afvalstof. Van alle bouwstoffen moet worden aangetoond dat ze voldoen aan de normen die daarvoor gesteld zijn. Dit moet worden aangetoond met milieuhygiënische verklaringen en een afleveringsbon.

Voor **grond en baggerspecie** biedt het Besluit bodemkwaliteit het beleidskader voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de bodem en in het oppervlaktewater. De lokale (water)bodembeheerders zijn verantwoordelijk voor de bodem- en waterkwaliteit van hun beheergebied. Zij kunnen ervoor kiezen om zelf normen vast te stellen die optimaal aansluiten bij de functies, kwaliteit en ontwikkelingen van een gebied. De nieuwe normstelling is gebaseerd op een risicobenadering. Dit betekent dat voor situaties met een gering risico weinig regels en soepele normen gelden, terwijl in situaties met meer risico's strengere normen en meer regels gelden. Uitgangspunt is dat de bodem geschikt moet blijven voor de functie die erop wordt uitgeoefend. Het Besluit geeft hiervoor generieke normen. Het lokale bevoegd gezag kan zelf andere normen vaststellen, als deze worden onderbouwd en via een uitgebreide voorbereidingsprocedure worden vastgesteld. De lokale normen staan dus open voor bezwaar en beroep.

Het Besluit biedt in veel gevallen meer mogelijkheden voor hergebruik van grond en baggerspecie wanneer bodembeleid wordt gemaakt voor een groter gebied. Hiervoor is samenwerking en afstemming tussen de gebiedsactoren noodzakelijk. Het gaat om samenwerking tussen meerdere gemeenten, waterschappen en

provincies, maar ook om het bedrijfsleven en andere belanghebbenden zoals natuur- en milieuorganisaties. Voor baggerspecie kunnen de hergebruikmogelijkheden worden vergroot door samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bij het opstellen van gebiedspecifiek beleid.

Tabel 3.6

Wet Bodembescherming.

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Wet bodembescherming	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn regels voor afvalstoffen, verontreinigd water, slib en andere stoffen die mogelijk tot bodemverontreiniging kunnen leiden (Art. 6). • Er zijn regels voor grond- en funderingswerken, ontgrondingen, ontgravingen en andere handelingen die de bodem kunnen aantasten (Art. 8). • Er zijn regels voor activiteiten die verzilting of erosie kunnen veroorzaken (Art. 11). • Toepassing van baggerspecie is aan regels gebonden (Art. 12a en 12b). 	Deze regels kunnen van belang zijn bij alternatief materiaalgebruik en bij nieuwe methoden voor de aanleg van kustverdedigingswerken. Verzilting door overslaand water? In de genoemde artikelen staat: 'regels kunnen worden gesteld'; de specifieke regels zijn ondergebracht in 32 besluiten en regelingen.
Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Meldpunt	<ul style="list-style-type: none"> • Vooroverleg met Bevoegd gezag. • Plan om bouwstoffen, grond of baggerspecie toe te passen melden bij Meldpunt Bodembescherming. • Het Meldpunt stuurt de melding door aan het Bevoegd gezag. • Overleg met bevoegd gezag over melding. 	Geen?

3.7 Onteigeningswet

Voor de aanleg van infrastructuur (wegen, bruggen, spoorwegen en waterwegen) is grond nodig. Die grond is vaak in handen van particulieren of bedrijven. Eerst moet worden geprobeerd in onderling overleg ('langs minnelijke weg') met de grondeigenaar tot overeenstemming te komen. Pas als dat niet lukt start de onteigeningsprocedure. Onteigening is alleen mogelijk in geval van een groot algemeen belang en onder bepaalde voorwaarden. De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve procedure (aanwijzen van de te onteigenen grond) en een gerechtelijke procedure. De rechter bepaalt de schadeloosstelling. De grondeigenaar heeft recht op een volledige schadevergoeding. De schadeloosstelling wordt bijna altijd bepaald in geld. De overheid kan de verkoper eventueel vervangende grond aanbieden.

Tabel 3.7
Onteigeningswet.

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Onteigeningswet	<ul style="list-style-type: none"> • De ingreep moet in het algemeen belang zijn. • De eigenaar moet volledig schadeloos gesteld worden. 	De kosten voor schadeloosstelling zijn te hoog.
Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Onteigenings-procedure	<ul style="list-style-type: none"> • De uitgewerkte plannen moeten ter inzage gelegen hebben. • Poging tot minnelijke schikking met de eigenaar. • Administratieve procedure: aanwijzen van te onteigenen grond (kaarten met kadastrale gegevens). • Gerechtelijke procedure: dagvaarding van de eigenaar, bepaling van de schadeloosstelling. 	De rechter vindt het plan niet in het algemeen belang?

3.8 Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet stelt regels voor de winning van oppervlakedelfstoffen, zoals zand, grind, klei en schelpen. Volgens de Ontgrondingenwet zijn alle delfstoffen onder de oppervlakte tot een diepte van 100 meter eigendom van de staat (dieper dan 100 meter ook, maar die vallen onder de Mijnbouwwet). Daarom moeten voor ontgrondingen rechten worden betaald.

In de Ontgrondingenwet wordt een onderscheid gemaakt tussen ontgrondingen bij ministeriële regeling aangewezen rijkswateren en andere ontgrondingen. Deze rijkswateren omvatten onder andere de territoriale wateren, de Exclusieve Economische Zone (EEZ) en het continentaal plat. Landwaarts van de 20-meter dieptelijn zijn ontgrondingen niet toegestaan om te voorkomen dat er schade wordt veroorzaakt aan het kustfundament.

Het belangrijkste instrument dat hierbij gehanteerd wordt is een vergunningstelsel voor ontgrondingen. De minister van I&M is bevoegd tot het verlenen van vergunningen voor een ontgraving bij ministeriële regeling aan te wijzen rijkswateren. Voor andere ontgrondingen berust deze bevoegdheid bij gedeputeerde staten van de betrokken provincie. Provincies leggen regels voor ontgrondingen vast in hun omgevingsverordening. Voor onderstaande tabel zijn de regels van de provincie Overijssel als voorbeeld genomen.¹⁵⁸

¹⁵⁸ <http://www.overijssel.nl/thema's/bodem/gebruiken/ontgrondingen/vergunningstraject/>

Tabel 3.8

Ontgrondingenwet.

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Ontgrondingenwet	<ul style="list-style-type: none"> • Voor 'normale' werkzaamheden geldt geen vergunningplicht (ploegen, sloten graven) maar bij grote hoeveelheden grond is wel melding nodig. • Als het doel winning van zand, klei etc. is, geldt altijd vergunningplicht. • Bodemonderzoek. • Archeologisch onderzoek. • Effectenonderzoek (kwel, effect op primaire keringen). • Niet landwaarts van de 20-meter dieptelijn. 	Vervuilde grond (hogere kosten). Archeologisch waardevol gebied. Mogelijke verzwakking van primaire keringen.

Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Ontgrondingsvergunning	<ul style="list-style-type: none"> • Vooroverleg. • Aanvraag vergunning met beschrijving van de ontgroning inclusief kaarten en de bestemming en diepte na oplevering. • Ontwerpvergunning ter inzage. • Definitieve vergunning ter inzage. • Afgifte geldige vergunning. 	Geen?
MER	<ul style="list-style-type: none"> • Bij zeer grote hoeveelheden (meer dan 100 hectare / meer dan een miljoen kubieke meter) moet een Milieueffectrapportage worden opgesteld. 	

3.9 Monumentenwet

In de Monumentenwet 1988 is geregeld hoe monumenten aangewezen kunnen worden als beschermd monument. De wet heeft betrekking op gebouwen en objecten, stads- en dorpsgezichten, archeologische waarden en op het uitvoeren van archeologisch onderzoek. De Monumentenwet wordt grotendeels door de gemeenten uitgevoerd. Gemeentelijke Monumentencommissies adviseren over het aanwijzen van beschermde monumenten. Er worden in de Monumentenwet verschillende monumenten onderscheiden:

- Rijks-, provinciaal of gemeentelijk gebouwd monument.
- Beschermd stads- of dorpsgezicht.
- Rijks-, provinciaal of gemeentelijk archeologisch monument.

Daarnaast zijn er werelderfgoederen. Deze monumenten komen op de Werelderfgoedlijst te staan.

Tabel 3.9
Monumentenwet.

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Monumentenwet	<ul style="list-style-type: none"> Het is niet toegestaan beschermde monumenten af te breken, te verstoren, te verplaatsen of te wijzigen. Het is niet toegestaan beschermde monumenten te herstellen, gebruiken of laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. 	De mogelijkheid voor ingrepen aan en rond een beschermd monument (slaperdijken?) is beperkt.
Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Monumentenverordening Monumentencommissie Monumentenvergunning/ omgevingsvergunning	<ul style="list-style-type: none"> Met de verordening kan de gemeente gemeentelijke monumenten, beschermde gezichten en gebieden aanwijzen. Beschermde monumenten worden opgenomen in het Bestemmingsplan. De monumentencommissie adviseert over aanvragen van een omgevingsvergunning voor het (deels) verstoren, verplaatsen, wijzigen of slopen van een monument. Vooroverleg met Bevoegd gezag (meestal de gemeente). Indienen vergunningaanvraag met documentatie (o.a. cultuurhistorisch rapport, foto's; zie hoofdstuk 5 van de Regeling omgevingsrecht). Publicatie ontwerpbesluit, termijn voor indienen van zienswijzen, publicatie definitief besluit (analoog aan omgevingsvergunning, zie tabel 3.2). 	Geen?

3.10 Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening is vrijwel geheel van procedurele aard. Hieronder gaan we alleen in op het bestemmingsplan omdat dat een juridisch bindend document is. Het bestemmingsplan is een gemeentelijk instrument. Het Rijk en de provincie kunnen ook bestemmingsplannen opstellen. Deze worden inpassingsplannen genoemd.

De Wro regelt ook de beschermde status van EHS, Natura 2000 en Nationale Parken door deze gebieden in bestemmingsplannen passend te bestemmen.

Tabel 3.10*Wet Ruimtelijke Ordening*

Wet	Kwalitatieve eisen	Mogelijke kwalitatieve belemmeringen
Wet ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> • Doel is een goede ruimtelijke ordening (niet nader omschreven). • Er zijn regels om te voorkomen dat grond ongeschikt wordt voor een bestemming (Art. 3.3, Art. 4.1). 	<p>Maatregelen of activiteiten die niet binnen de bestemming passen, zijn soms wel mogelijk via een binnenplanse of buitenplanse afwijking.</p> <p>Voor innovatieve dijkconcepten zou een integrale of multifunctionele bestemming handig zijn, daar is nog weinig ervaring mee. Deze zullen naar verwachting altijd leiden tot een herziening van het bestemmingsplan.</p>
Instrument	Belangrijkste procedurele stappen	Mogelijke procedurele belemmeringen
Bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Openbare kennisgeving van voornemen tot voorbereiding van een plan. • Inventarisatie plangebied; uitvoeren onderzoeken; opstellen concept-voorontwerp. • Vooroverleg met diensten van het Rijk en provincie, waterschap, gemeenten. • Opstellen ontwerpbestemmingsplan. • Ter inzagelegging. Mogelijkheid voor indienen van zienswijzen voor iedereen. • Verwerken uitkomsten zienswijzen in bestemmingsplan. • Vaststelling door gemeenteraad en bekendmaken besluit tot vaststelling bestemmingsplan. • Eventueel in beroep bij Raad van State. 	<p>Bestemmingsplannen worden elke tien jaar aangepast; wanneer niet tijdig op een nieuwe ontwikkeling wordt ingespeeld kan dit vertraging geven, maar in het algemeen is de verwachting dat hierdoor juist goed geanticipeerd kan worden op toekomstige ontwikkelingen.</p>

3.11 Omgaan met knelpunten op korte termijn

De inhoudelijke eisen die uit de in paragrafen 3.1 t/m 3.10 samengevatte wetgeving vloeien, zullen in de meeste gevallen als randvoorwaarden in een ontwerp moeten worden meegenomen. Dat hoeft geen probleem te zijn als het van tevoren goed op een rij staat. Inhoudelijke belemmeringen vanuit wetgeving kunnen (deels) ook opgelost worden door een zorgvuldige voorbereiding van het planproces. Recent onderzoek onder betrokken actoren in klimaatadaptatieprojecten laat zien dat de grootste belemmeringen niet voortvloeien uit de inhoud van de wet- en regelgeving, maar vooral uit de manier waarop het proces is gearrangeerd.¹⁵⁹

Via een adaptatieplan worden diverse procedures doorlopen voordat maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Zorgvuldige naleving van de procedures, stappen, toetsings- en monitoringsmomenten voorkomt onnodige knelpunten. Het is aan te bevelen om een expert op het gebied van omgevingsrecht vroeg in de ideevormingsfase te betrekken.

¹⁵⁹ Biesbroek et al., 2011. Barriers to climate change adaptation in the Netherlands. *Climate Law* 2, 181-199.

Echter, vanuit de natuurwetgeving lijken er mogelijk beperkende factoren die noch met degelijke inhoudelijke voorbereiding noch met deskundige begeleiding van het juridische proces zijn op te lossen: de Nbwet kent een sectoraal toetsingskader. Dit wordt soms beschouwd als rigide (het beschermen van vastgestelde natuurwaarden in gebieden) hetgeen niet strookt met de veranderingen in natuur door klimaatverandering¹⁶⁰. Hierdoor zouden toch nog inhoudelijke problemen kunnen optreden.

¹⁶⁰ Kistenkas, F.H., 2011. Van toetsing naar weging? Duurzame gebiedsontwikkeling en klimaatverandering. In: Landschap 28(1):17-24.

4 Oplossingsrichtingen bij mogelijke knelpunten voor adaptatie in de Waddenzee voor de langere termijn

4.1 Inleiding

In dit vierde hoofdstuk willen we nog een stap maken naar een algemeen toepasbare strategie voor het omgaan met wet- en regelgeving in het proces van adaptatie aan klimaatverandering. Wat zijn de belangrijkste oplossingen in het Waddengebied voor de knelpunten die we kunnen verwachten? We richten ons daarbij op de horizon 2040.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de Natuurbeschermingswet, de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet naar voren komen als de meest belangrijke wetten om een lange termijn strategie voor te ontwikkelen.

1. De Natuurbeschermingswet vanwege de vereiste om de habitattoets te doorlopen bij kans op significante effecten, inclusief de passende beoordeling en de ADC-toets met daarbij onderzoek naar de mogelijkheden om negatieve effecten te compenseren. De striktheid bij toetsing volgens de Habitatrictlijn wordt bevestigd door diverse jurisprudentie van het Europese Hof. Activiteiten met significante effecten kunnen vergund worden, maar kennen hoge eisen aan onderbouwing van de ecologie en de dwingende redenen van groot openbaar belang en alternatieven. Tenslotte zou ook de vereiste van compensatie, indien niet mogelijk, hier een struikelblok kunnen zijn.
2. In het kader van de Wro worden bestemmingsplannen gemaakt met een geldigheid van tien jaar en een vaste set aan bestemmingen. Voor innovatie oplossingen zijn mogelijk ook innovatieve bestemmingen nodig, waarbij planhorizonnen verder reiken dan tien jaar.
3. De Waterwet: de preventieve strategie of eerstelaags veiligheid is zeer goed verankerd in de wetgeving. Het hoge veiligheidsniveau belemmert ontwikkeling van oplossingen in de tweedelaags veiligheid. Hiermee kan een lock-in ontstaan die op de lange termijn toch niet houdbaar blijft.

Voor deze drie terreinen worden in de volgende paragrafen oplossingsstrategieën gegeven die goeddeels afkomstig zijn uit bestaande literatuur, onder andere de vier bronnen vermeld in paragraaf 1.2.

4.2 Toekomstige Omgevingswet

We noemen hier vooraf nog de (recente) ontwikkelingen binnen het huidige omgevingsrecht, specifiek de voortgang binnen de nieuwe Omgevingswet¹⁶¹. In het voorjaar van 2013 is de formele consultatieronde van de concept-wetstekst uitgevoerd. De Omgevingswet zal voorzien in een integraal kader voor locatie-gebonden activiteiten gericht op een duurzame leefomgeving. De wet geeft daarvoor instrumenten die integraliteit van afwegingen bij ruimtelijke ontwikkelingen vergroten. Vijftien wetten gaan geheel of grotendeels op in het eerste wetsvoorstel van de Omgevingswet, zoals de Waterwet, de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Van nog eens acht wetten zullen de gebiedsgerichte onderdelen bij

¹⁶¹ <https://omgevingswet.pleio.nl/>

elkaar worden gebracht (zoals de gebiedsonderdelen van de wet Natuurbescherming). De wet kent zes belangrijke rechtsfiguren, waaronder de omgevingsvisie, als integraal plan waarin keuzes in de fysieke leefomgeving in samenhang worden beschreven.

Omdat de wet nog een in conceptstadium verkeert en veel bepalingen moeten worden uitgewerkt in Algemene Maatregelen van Bestuur, is vooralsnog niet goed in te schatten welke betekenis deze wet zal hebben voor innovatieve projecten zoals klimaatadaptatie in het Waddengebied. Er lijken mogelijkheden voor duurzame ruimtelijke ontwikkelingen te zijn; zo constateert men in 'Beter in balans'¹⁶² dat waar de huidige 'starre' en complexe regelgeving het nemen van innovatieve initiatieven in de weg staat, men met de nieuwe omgevingswet wil aansturen op meer ruimte voor het ontplooiën van duurzame initiatieven. Tegelijk concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving¹⁶³ dat het wetsvoorstel per saldo meer risico's dan kansen biedt vanuit het perspectief van milieu- en natuurbescherming.

4.3 Lange termijn strategie voor de natuurwetgeving

Het meest belangrijke toetsingskader dat moet worden doorlopen bij het versterken van waterkeringen wordt gevormd door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen, die zijn geïmplementeerd in de Nederlandse Natuurbeschermingswet 1998¹⁶⁴. Op dit moment wordt de natuurwetgeving herzien, waarbij de Boswet, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet zullen opgaan in de Wet Natuurbescherming. Deze wet ligt nu voor in de Tweede Kamer en zomer 2013 wordt een Nota van Wijzigingen verwacht. De wet zal geen veranderingen kennen voor de bescherming van Natura 2000-gebieden, omdat Nederland immers de Vogel- en Habitatrichtlijn correct moet implementeren in de wetgeving. De sectorale weging van natuurbelangen via vergunning Nbw, gebaseerd op behoudende instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden, kan in de weg staan bij het uitvoeren van ruimtelijke activiteiten. Als er sprake blijkt van significante effecten op natuur kan vergunningverlening Nbw in principe verhinderen dat de activiteit kan worden uitgevoerd, als a) er geen sprake is van dwingende reden van groot openbaar belang of als b) compensatie niet mogelijk is. Het zou interessant kunnen zijn te bekijken hoe in de jurisprudentie met de 'dwingende reden van groot openbaar belang' wordt omgegaan.

Ook in het Deltaprogramma IJsselmeergebied is vastgesteld dat natuurwetgeving wel eens in de weg kan staan bij de voorgestelde peilverhoging van het IJsselmeer op lange termijn¹⁶⁵. Voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied is een quickscan uitgevoerd naar de relatie tussen een verandering in het peilbeheer en de natuurwetgeving. Geconcludeerd is dat de huidige natuurwetgeving, ofschoon het Europese Hof van Justitie deze strikt hanteert, nu al mogelijkheden kent die een zekere flexibiliteit toestaan in de interpretatie en toepassing.

¹⁶² <https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/20302642>

¹⁶³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/28/pbl-notitie-kansen-en-risico-s-voor-milieu-en-natuurbescherming.html>

¹⁶⁴ Advies juridische randvoorwaarden Deltaprogramma Kust, van Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn advocaten en notarissen. Zaaknr 10031555 d.d. 12 augustus 2010.

¹⁶⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vergaderstukken/2010/04/29/voorverkenning-lange-termijn-peilbeheer-ijsselmeergebied.html>

Lange termijn strategieën die binnen de huidige wet al mogelijk zijn:

1. Verwacht wordt dat het aanpassen van de waterkeringen als adaptieve maatregel bij klimaatverandering, gezien kan worden als een dwingende reden van groot openbaar belang.
2. Alternatieven en strategieën voor veiligheid en zoetwatervoorziening moeten worden bestudeerd en gewogen en de noodzaak voor verandering moet goed onderbouwd worden.
3. Door de strikte opstelling van het Europese Hof wordt geadviseerd naast de hoofdfuncties veiligheid en zoetwatervoorziening ook de functie natuur, zoals vastgelegd via de Natura 2000-doelen, als hoofddoel te benoemen voor het Deltaprogramma.
4. Integrale planvorming waarbij maatregelen voor het uitvoeren van de activiteit en maatregelen voor het versterken van de instandhoudingsdoelen samen gaan. Door saldering van positieve en negatieve effecten in brede zin kan de uitkomst van de passende beoordeling zijn dat er geen significant negatieve gevolgen zijn voor de instandhoudingsdoelen, waardoor de hele ADC-toets wordt voorkomen.
 - Voor de juridische houdbaarheid van deze manier van saldering werd er tot voor kort vanuit gegaan dat de maatregelen naar hun aard mitigerend zijn, en niet compenserend. Immers, mitigerende maatregelen worden wel bij een passende beoordeling betrokken, maar compenserende maatregelen komen pas aan bod na uitkomst van de passende beoordeling. Op 21 juli 2010 heeft de Raad van State echter een uitspraak gedaan waarbij de RvS de aanleg van nieuwe mosselbanken bij IJburg aanmerkt als mitigerende in plaats van compenserende maatregelen. Deze uitspraak opent de mogelijkheid om integrale planontwikkeling te realiseren. De maatregelen die de negatieve effecten moeten teniet doen, moeten wel onlosmakelijk onderdeel zijn van het project en de uitvoering van alle planmaatregelen moet planologisch geborgd zijn.
 - Een ander belangrijk punt is dat tot voor kort de algemene aanname was dat alleen effecten per instandhoudingsdoel gesalderd kunnen worden. In 2011 zijn in opdracht van het programma 'Naar een rijke Waddenzee' de mogelijkheden voor een ecosysteembenadering bij vergunningverlening onderzocht. De auteurs poneren hier een nieuwe zienswijze op de passende beoordeling, die leidt tot een flexibelere interpretatie. Zij betogen dat salderen niet alleen mogelijk is op het niveau van individuele instandhoudingsdoelen, maar ook op het niveau van het ecosysteem van het Natura 2000-gebied. Deze ecosysteembenadering lijkt vooral toepasbaar op min of meer groene projecten.
5. Een ontwerp maken dat een gunstige staat van instandhouding van de Natura 2000-waarden mogelijk maakt, of de natuurwaarden zelfs verbetert ten opzichte van de huidige situatie¹⁵⁵. Dat ontwerp moet met degelijk ecologisch onderzoek zijn onderbouwd.
 - Het meest voor de hand liggende instrument is hiervoor het beheerplan Natura 2000. Beheerplannen gelden voor een periode van zes jaar en geven de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te bereiken en te behouden.
 - Een voorbeeld hiervan is het project kwelderherstel waar in de juridische toetsing werd geconcludeerd¹⁶⁶: 'Het netto resultaat van alle ingrepen wordt als positief voor de meeste Natura 2000-doelstellingen beoordeeld. Om die reden treedt er geen conflict op met de Natura 2000-wet en behoeft geen vergunning te worden aangevraagd. Als synergie van natuur met veiligheid en zoetwatervoorziening wordt geclaimd, moet een rechter (vooral de Europese) niet de indruk krijgen dat het 'window dressing' is om de andere doelen voor elkaar te krijgen. Bij oprechte intenties om de Natura 2000-doelstellingen te behalen, is de rechter bereid om mee te denken hoe ecologische dynamiek kan samengaan met andere belangen. De strategie waarbij natuur als gelijkwaardig doel wordt meegenomen sluit de eerstgenoemde strategie uit (een dwingende reden van groot openbaar belang aanvoeren).

¹⁶⁶ http://www.kwelderherstel groningen.nl/images/stories/downloads/Ecologische_rapportage.pdf

De huidige natuurwetgeving is niet ontworpen voor de langere termijn. Op de langere termijn zullen ecologische processen en de bijbehorende uitingsvormen zoals soorten en habitats veranderen mede op basis van klimaatverandering. De mogelijkheid om in te spelen op deze dynamische processen zal in toekomstige natuurwetgeving moeten worden verankerd langs de weg der geleidelijkheid¹⁵⁶.

Lange termijn strategieën die aanpassing van wetten vergen:

1. Herziening van het Nederlandse omgevingsrecht, waarbij sectorale toetsing van bijvoorbeeld de Nbwet wordt geïntegreerd in een integrale afweging. Op dit moment wordt het omgevingsrecht herzien¹⁶⁷ waarbij de Natuurbeschermingswet (straks: delen van de Wet natuurbescherming) geïntegreerd wordt. Voorsnog gaat de stelselwijziging uit van het in stand houden van de specifieke toetsingskaders. Via een omgevingsvisie of een omgevingsverordening zou echter wel aangestuurd of voorgesorteerd kunnen worden op een integraal, natuur-inclusief plan.
2. Het proces om te komen tot meer flexibelere en dynamische doelen waarbij ook rekening gehouden kan worden met ruimtelijke en temporele scheiding van functies verloopt via een netwerk van belanghebbenden en verantwoordelijken. Dit onderwerp moet verder verkend worden met vertegenwoordigers van stakeholders, betrokken ministeries waaronder EZ, I&M en vertegenwoordigers in Brussel.
3. Aanpassen Habitatrichtlijn: uit juridische literatuur blijkt dat de verplichting vanuit de Habitatrichtlijn om verslechtering van habitats tegen te gaan óók betrekking heeft op natuurlijke ontwikkelingen, zoals klimaatverandering¹⁶⁸. Backes vermeldt dat de Europese Commissie in haar witboek klimaatadaptatie aangeeft de huidige EU-richtlijnen aan te passen aan klimaatverandering.
4. Toepassen van het duurzaamheidsprincipe van artikel 3 van het Verdrag van de Europese Unie. Dit artikel gaat uit van het duurzaamheidsbeginsel waarbij sociaaleconomische en ecologische belangen in gelijke mate worden meegewogen. Dit duurzaamheidsbeginsel van art. 3 VEU zou boven de sectorale benadering van de Habitattoets kunnen worden gesteld¹⁶⁹. Het wordt nog niet toegepast in de rechts- en bestuurspraktijk en moet nader op juridische gevolgen onderzocht worden. Als deze oplossing geen soelaas biedt en het Nederlands natuurbeschermingsrecht belemmerend uitpakt op klimaatadaptatie, is een hervorming van de Europese richtlijnen nodig, waarna aanpassing van het nationale recht mogelijk is.

4.4 Lange termijn strategie voor de Wet ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ontwikkelingen door klimaatadaptatie moeten zorgvuldig worden ingepast in de planprocessen van de ruimtelijke ordening. Het belangrijkste instrument van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het bestemmingsplan dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente waarin het plangebied ligt¹⁵⁴. Aan de hand van een vastgesteld bestemmingsplan moet voor een aanpassing van de kust het planologische traject worden doorlopen. Dat planologische traject houdt een brede afweging van belangen in, met onder andere de uitvoerbaarheidstoets art. 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening. Dit betekent dat men bij vaststelling van een bestemmingsplan op voorhand in redelijkheid moet kunnen aangeven dat bij uitvoering van het plan de benodigde vergunningen en ontheffingen verkregen kunnen worden. Daarna volgt in de procedure het daadwerkelijke verlenen van de voor het project noodzakelijke vergunningen, ontheffingen en toestemmingen.

¹⁶⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/09/stelselwijziging-omgevingsrecht.html>

¹⁶⁸ Backes, C.W. et al., 2011. Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen. PBL, Den Haag.

¹⁶⁹ http://webdocs.alterra.wur.nl/internet/corporate/themaas/Landschap1-2011_kistenkas.pdf

Mogelijk past het versterken van de waterkeringen binnen vigerende bestemmingsplannen. Maar als sprake is van (sterk) innovatieve concepten is het voorstelbaar dat gronden een andere bestemming moeten verkrijgen. Bestemmingsplannen hebben een geldigheid van tien jaar. Inrichtingsmaatregelen moeten dus binnen die planperiode realiseerbaar zijn, maar bij maatregelen voor klimaatadaptatie gaat het veelal om ruimtelijke reservering op de lange termijn (2040). Een verschil in planhorizon dus. Door bestemmingsplannen regelmatig te herzien, kunnen bestemmingen aangepast worden aan toekomstige ontwikkelingen, door in opeenvolgende bestemmingsplannen ruimtelijke reservering te maken. Het is ook denkbaar dat een oplossingsstrategie wordt voorgesteld waarvoor het bestaande wettelijke systeem onvoldoende (effectieve) bevoegdheden tot actieve sturing bevat¹⁷⁰. Het ruimtelijk ordeningsrecht is gebaseerd op het systeem van een toelatingsplanologie. Dit systeem bevat slechts zeer beperkte mogelijkheden om verplichtingen tot actief handelen op te leggen.

Lange termijn strategieën die binnen de huidige wet al mogelijk zijn:

1. Men kan op strategisch planvormingsniveau al vroeg rekening houden met ruimtelijke reserveringen voor toekomstige maatregelen voor klimaatadaptatie. Dit betekent dat gemeenten in hun bestemmingsplan ruimte reserveren voor aanpassing van de kustverdediging zonder dat precies bekend is welke techniek wordt gebruikt of hoeveel ruimte nodig is. Met zo'n flexibele reserveringszone is al enige ervaring opgedaan; in bebouwde gebieden en op industrieterreinen levert dat echter de nodige weerstand op. De centrale rol voor het bestemmingsplan betekent enerzijds dat in het kader van de voorbereiding van zo'n bestemmingsplan al aan alle relevante regelgeving aandacht moet worden besteed, en beoordeeld moet worden of die andere wetgeving een beletsel zal vormen, maar anderzijds betekent dat ook dat als het lukt om zo'n bestemmingsplan tot stand te brengen, en dit ook onherroepelijk wordt, dat dan het verkrijgen van de overige vergunningen, ontheffingen en toestemmingen in de regel eenvoudig zal zijn.
2. Alle uitvoeringsgerichte projecten en programma's doorlopen de MIRT-systematiek en volgen de principes van Sneller&Beter: met vroegtijdige en ruime participatie van betrokkenen, verankering van tussentijdse beslissingen en een transparante planning. Dit zou kunnen voorkomen dat gemaakte keuzen steeds opnieuw ter discussie worden gesteld. Meekoppeling met andere belangen en ruimtelijke opgaven gebeurt ook via de gebiedsagenda's.
3. Verbinden van langetermijn perspectieven met kortetermijn handelingsopties¹⁵⁹. Dit houdt in dat als een gebied aan een herstructurering toe is, de langetermijn belangen direct zo goed mogelijk meegenomen worden in het nieuwe ontwerp. Er wordt bijvoorbeeld al rekening gehouden met een hogere golfbelasting of een mogelijke combinatie van stormopzet vanuit zee en piekbelasting op een rivier.
4. Naast de bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau kan ook het Rijk (de minister van I&M) een bestemmingsplan vaststellen in de vorm van een rijksinpassingsplan¹⁵⁴. De bevoegdheid daartoe bestaat als sprake is van 'nationale belangen'. Het lijkt geen twijfel dat bij het nemen van maatregelen voor klimaatadaptatie nationale belangen gemoeid zijn. Bovendien geven de in de Wro opgenomen coördinatie-regelingen ook de mogelijkheden om de bijkomende vergunningen zo nodig te verlenen op rijks- of provinciaal niveau, en daarmee dus het bevoegde bestuursorgaan te overrulen.

4.5 Lange termijn strategie voor de Waterwet

In de Wet op de waterkeringen van 1996 zijn de normen voor de waterkeringen vastgelegd en de procedure van het vijfjaarlijks toetsen van de keringen op het voldoen aan deze normen. In 2009 is deze wet onderdeel geworden van de Waterwet. Voor de binnendijkse gebieden in Nederland is de jaarlijkse kans op een

¹⁷⁰ http://igitur-archive.library.uu.nl/law/2011-0830-200412/PBL_beleidenrecht_def%5B1%5D.pdf

overschrijding van maatgevende waterstanden maximaal 0,01% (herhalingsstijd 10.000 jaar) tot 0,08% (herhalingsstijd 1250 jaar)¹⁷¹. Langs de Maas in Limburg en een deel van Noord-Brabant is deze 0,4% per jaar (herhalingsstijd 250 jaar). De toetsingsregels zijn vastgelegd in het 'Voorschrift Toetsen op Veiligheid'. De hydraulische randvoorwaarden zijn vastgelegd in het 'Randvoorwaardenboek'. Bij beide boeken hoort een aantal computerprogramma's.

Verder voorziet de huidige wetgeving in ruime mogelijkheden om projecten uit te voeren. Met de wet tot permanent-making van de Crisis- en herstelwet van 28 maart 2013 (Stb.2013, 144) worden de mogelijkheden verder verbeterd.

De omschrijving in de Waterwet van de normen voor primaire keringen met overschrijdingskansen en een maatgevende hoogwaterstanden is rigide en zou de ontwikkeling kunnen beperken van andere soorten oplossingen zoals vooroevers, brede dijken, multifunctionele dijken en aanpassingen in de ruimtelijke ordening. Als het normenstelsel wordt herzien zodat ook de waarde achter de dijk mede bepaalt hoe hoog de norm moet worden, kan dit in sommige gebieden met hoge economische waarde tot minder mogelijkheden voor alternatieve maatregelen leiden, en in andere gebieden (waar de normen minder streng worden) wellicht tot meer mogelijkheden.

Recent is een beleidsdocument uitgebracht over onder andere meerlaagsveiligheid door het ministerie van I&M¹⁷². De minister is daarbij op zoek naar kansrijke strategieën voor het herijken van het waterveiligheidsbeleid. Om het risico op overstroming te beperken, wordt ingezet op het concept van meerlaagsveiligheid. De eerste laag is de kans op overstroming beperken, door betere preventie van waterkeringen, zoals nieuwe dijknormen. De tweede laag is de kans op gevolgen beperken door duurzame ruimtelijke inrichting van gebieden. De derde laag is de kans op gevolgen beperken door het op orde brengen van de organisatie rampenbeheersing. De ideeën van de meerlaagsveiligheid komen al deels terug in de hieronder genoemde oplossingen.

Lange termijn strategieën die binnen de huidige wet al mogelijk zijn:

1. Integraal en multifunctioneel ontwerpen moet worden ondersteund door normen te ontwikkelen voor niet-dijklichamen. In proeftuinen, koploperprojecten en dergelijke kunnen wettelijke beperkingen tijdelijk worden geparkeerd omdat ze tegelijkertijd onder een vergrootglas worden gelegd.
2. Er moeten methoden worden ontwikkeld om een ruimere zone mee te nemen bij het bepalen van de veiligheid van een primaire kering: ook de vooroevers, kwelders, zandbanken en slibvelden.
3. Door middel van knikpunten-onderzoek kan worden bepaald wanneer traditionele methoden niet meer voldoen. Voor Rijnmond-Drechtsteden is een knikpunten-studie al uitgevoerd¹⁷³. Hierdoor wordt duidelijk in welke periode een transitie naar nieuwe methoden nodig is.

¹⁷¹ Slomp, Robert, 2012, Overstromingsrisico en waterbeheer in Nederland. De stand van zaken in 2012. Rijkswaterstaat. Online op www.helpdeskwater.nl

¹⁷² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/26/koersbepaling-waterbeleid-en-toezeggingen-wgo-van-10-december-2012.html>

¹⁷³ <https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/411921>

5 Conclusies en aanbevelingen

De Waddenzee wordt beschermd door een grote hoeveelheid aan wet- en regelgeving die in meer en mindere mate van invloed kan zijn op het ontwikkelen en uitvoeren van innovatieve adaptatiemaatregelen. De vertaling van de wet en regelgeving in beleidsplannen, programma's en projecten maakt het nog complexer. Er kunnen ongeveer tien wetten geselecteerd worden die de meeste aandacht vragen, maar dat wil niet zeggen dat de overige kaders geen invloed kunnen hebben.

De inventarisatie laat zien dat er in de verschillende ronden in het planproces rekening moet worden gehouden met vigerend wet en regelgeving en beleid. Recent onderzoek onder betrokken actoren in klimaatadaptatie projecten laat zien dat de grootste belemmeringen niet voortvloeien uit de wet en regelgeving, maar vooral uit hoe het proces is gearrangeerd. Zorgvuldige naleving van de procedures, stappen, toetsings- en monitoringsmomenten en betrokkenheid van alle stakeholders voorkomt onnodige knelpunten.

De natuurwetgeving kan belemmeringen opleveren die niet met zorgvuldige procedures en tijdige inhoudelijke aanpassingen kunnen worden opgelost. Deze wettelijke kaders moeten wellicht fundamenteel worden aangepast om rekening te kunnen houden met natuurlijke dynamiek en met langetermijn ontwikkelingen als klimaatverandering, te beginnen bij de Europese regels.

Aanbevelingen voor uitvoering van innovatieve projecten:

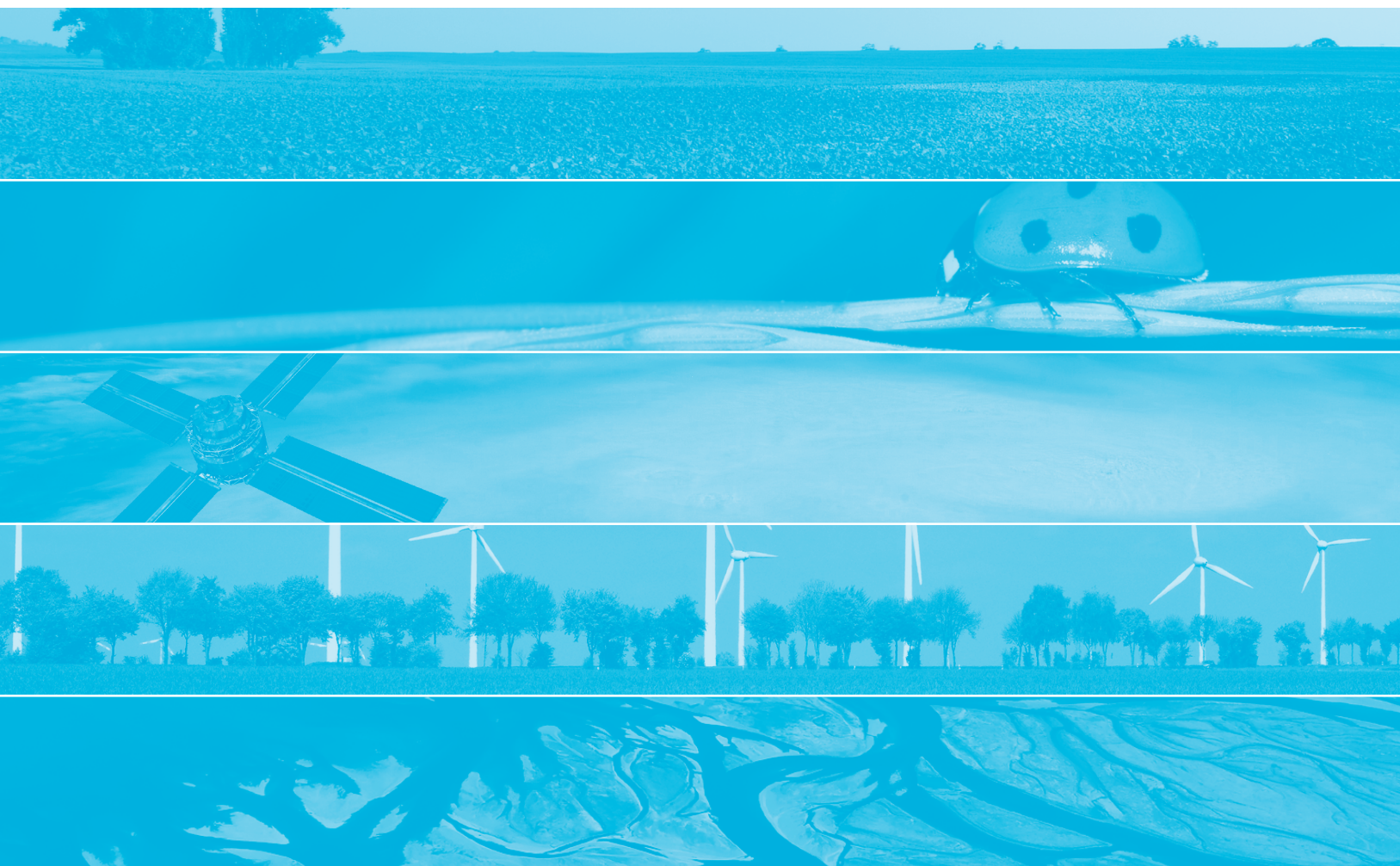
1. Houdt de ontwikkelingen in het omgevingsrecht bij. Vooral het wetsvoorstel Omgevingsrecht zal bepalend zijn voor toekomstige mogelijkheden voor duurzame, innovatieve projecten.
2. Start met integrale planvorming voor het gebied, gericht op natuur en waterveiligheid. Maak een ontwerp, gebaseerd op de MIRT-systematiek en trechtering cf. de Elverding-aanpak. Treedt in een vroeg stadium in overleg met de Europese Commissie in Brussel. Trek hierbij samen op (EZ, I&M, provincies) en onderzoek in hoeverre een integraal plan gericht op klimaatadaptatie en behoud van natuurwaarden door Brussel geaccepteerd wordt.
3. Betrek een expert op het gebied van omgevingsrecht vroeg in de ideevormingsfase bij innovatieve plannen. Hierdoor kunnen tijdig de benodigde stappen worden ondernomen en kunnen procedurefouten zoveel mogelijk worden voorkomen.
4. Investeer in de natuur: zet ambitieus in op het bereiken van de gunstige staat van instandhouding voor de beschermde waarden in de Natura 2000-gebieden Waddenzee en duingebieden. Een Natura 2000-gebied met een goede kwaliteit kan meer negatieve effecten verduren, voordat er sprake is van significantie, hetgeen planuitvoering kan vergemakkelijken. Zet hiervoor het ontwikkel- en beheerplan Natura 2000 in.

Waar langs de Waddenkust of Noordzeekust nieuwe oplossingen van toepassing zijn en wat deze oplossingen precies behelzen is nog volop in onderzoek en beleidsmatig ter discussie. Er zijn diverse projecten en pilots in verschillende stadia die als toetssteen kunnen worden gebruikt om de effecten van juridische kaders nader te onderzoeken.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek:

1. Het kan zinvol zijn om in enkele concrete casussen nader onderzoek te doen naar juridische belemmeringen; bijvoorbeeld de Prins Hendrikdijk op Texel en/of de groene dijken in de Eems-Dollard. Ook de selectie van de tien belangrijkste wetten in dit document kan worden getoetst aan bekende casussen rondom het Waddengebied (bijvoorbeeld uitspraken van de Raad van State).

2. Er is jurisprudentie-onderzoek nodig naar hoe in de Vogel en Habitatrichtlijn-toets en in de Onteigeningswet met het criterium 'dwingende reden van groot openbaar belang' wordt omgegaan in het geval van aanpassing van kustverdediging aan klimaatverandering.
3. Kennisontwikkeling voor de toekomstige Omgevingswet: hoe passen planprocessen Deltaprogramma in voorstellen voor herziening van het omgevingsrecht? Welke instrumenten uit de nieuwe omgevingswet zijn geschikt? Verschillende andere wetten gaan straks ook op in de omgevingsvergunning zoals (delen van) de Waterwet, Wet beheer rijkswaterstaatwerken, Ontgrondingenwet etc. Hoe verhoudt dit zich met alle planprocessen?
4. Kennisontwikkeling ten aanzien van natuurbeschermingsrecht en planvorming: hoe kunnen plannen zodanig worden vormgegeven dat ze juridisch bestendig zijn? Binnen Natura 2000 komen steeds meer ervaringen met mogelijkheden tot salderen en compenseren. Hoe kan in strategische fase van planvorming al met de harde juridische vereisten vanuit VHR rekening worden gehouden? Welke goede voorbeelden zijn er? Welke nieuwe mogelijkheden? Wat is nodig om deze verder uit te werken?



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.wageningenUR.nl/alterra