

BEHEREN MET BELEID

Ad Stolk

Rijkswaterstaat, Directie Noordzee. P.O. Box 5807. 2280 HV Rijswijk. Nederland. Tel. +31 70 33 66 78 7.
E-mail: A.Stolk@dnz.rws.minvenw.nl

Is dit een beleidsbeslissing of is er over nagedacht?

(Oudhollands gezegde)

1. Inleiding

Wees gerust. Er is en wordt vreselijk veel over beleid nagedacht. Door vele mensen in vele ministeries en andere organisaties. Jammer genoeg denken ze niet allemaal hetzelfde. Of misschien is dat juist wel goed. Het voorkomt eenzijdigheid en zelfgenoegzaamheid. Aan de andere kant duurt het wel lang voor er weer eens nieuw beleid is. En dan blijkt dat nieuwe beleid niet altijd zo nieuw als het lijkt. Ons geheugen laat ons wel eens in de steek. Soms ook wordt beleid na veel onderzoek en discussie voor een aantal jaren (meestal 4 of 5) vastgelegd, om na die periode geruisloos te verdwijnen. Dat is voor het beheer niet altijd even gemakkelijk.

Dat is één kant van de zaak. De andere kant is dat we met het beleid voor de Noordzee ook echt verder komen. Door interactief beleid wordt de afstemming binnen de overheid en tussen de overheid en de sectoren en NGO's beter. Het beheer van de Noordzee wordt in een maatschappelijke context geplaatst en regelmatig besproken met de andere acteurs en actoren. Nieuw beleid zet ook vaak een koersverandering voor de lange termijn in.

Na een historisch getint overzicht van het Nederlandse Noordzeebeleid wordt, aansluitend aan het thema van het colloquium, de stand van zaken besproken van de zandwinning op het Nederlands Continentaal Plat.

2. Overzicht Noordzeebeleid

2.1 Internationaal

In internationaal opzicht is de laatste 25 jaar veel vooruitgang geboekt met het verantwoord beheer van de zee (Tromp et al., 1998). Na de olieramp met de Torrey Canyon in 1967 is in 1969 het Bonn Agreement tot stand gekomen, waarbij de Noordzeelanden gecoördineerd optreden tegen olie- en andere chemische vervuiling. De Conventies van Oslo (1972) en Parijs (1974) regelen voor het Noordoost-Atlantische gebied het voorkomen van vervuiling door storten van afval in zee en door bronnen van vervuiling op land. Bij de combinatie van de twee conventies tot het OSPAR Verdrag in 1992 wordt ook het tegengaan van verstoring van het zeemilieu in de doelstelling opgenomen.

In de Nederlandse kustzone zijn gebieden aangewezen die onder de EU-Richtlijnen voor Vogel- en Habitatgebieden vallen (fig.1).

De Noordzeelanden houden sinds 1984 regelmatig Noordzee Ministers Conferenties, waarop politieke beslissingen worden genomen over het beleid voor en beheer van de Noordzee. Bij deze conferenties zijn ook Zwitserland, de Europese Unie, andere OSPAR-landen en NGO's betrokken.

De laatste conferentie was in maart 2002 in Bergen, Noorwegen. De belangrijkste uitkomst was dat de ministers hebben benadrukt dat het van belang is de ecosysteembenadering voor de Noordzee te implementeren. In OSPAR-kader worden Ecological Quality Objectives (EcoQO's) voor de Noordzee uitgewerkt.

2. Nederlands Noordzeebeleid

Beleidsplan Harmonisatie Noordzeebeleid (1988)

Voor een overzicht van het Nederlandse beleid met betrekking op de Noordzee is het goed te beginnen met het streven naar eenheid in het beleid in de jaren tachtig. Ook voor die tijd was er uiteraard beleid. Meestal gericht op bepaald gebruik van de Noordzee, zoals scheepvaart en visserij. Het Beleidsplan Harmonisatie Noordzeebeleid is gericht op de interdepartementale coördinatie van het Noordzeebeleid. De minister van Verkeer en Waterstaat wordt aangewezen als de coördinerend minister voor Noordzeeaanlegenheden. De interdepartementale coördinatie commissie voor Noordzee-aangelegenheden (ICONA) geeft een atlas (ICONA, 1992) en een almanak (ICONA, 1995) uit voor gebruik bij beleid en beheer.

Watersysteemplan Noordzee (1992)

In de Derde Nota Waterhuishouding (3^e Nota, 1989) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werd voor het eerst een watersysteembenadering gevolgd met het doel te komen tot integraal waterbeheer.

Voor de Noordzee werd dit uitgewerkt in het Watersysteemplan Noordzee 1991-1995 (WSP, 1991). In dit door vier ministeries gedragen document werd op grond van ecologisch onderzoek een milieuzone gedefinieerd. De milieuzone bestond uit de Kustzone, het Friese Front, de Klaverbank en een verbindingstrook tussen deze gebieden. In dit vanuit ecologisch oogpunt waardevolle gebied werden zwaardere eisen gesteld aan het gebruik. Het Watersysteemplan Noordzee was geldig tot 1995. De nadruk op de milieuzone is na 1995 niet gecontinueerd.

Vierde Nota Waterhuishouding (1998)

In de Vierde Nota Waterhuishouding van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (4^e Nota, 1998) wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen een milieuzone en de rest van het Nederlands deel van de Noordzee. Er worden streefbeelden voor het hele gebied gedefinieerd:

“Visserij en ecologische doelen zijn in balans gebracht door een integrale benadering van de visserij in relatie tot het ecosysteem. Hierbij worden de voorzorgs- en ecosysteembenadering gehanteerd. De bestanden van commerciële vissoorten zijn boven het veilig biologisch minimum. De scheepvaart wordt veilig afgewikkeld en illegale lozingen komen nauwelijks voor. De verontreiniging van de Noordzee door diffuse bronnen, waaronder atmosferische depositie, is verder teruggedrongen. Het zandwinbeleid voor de Noordzee is geactualiseerd. Overheid, gebruikers en belanghebbenden hebben een gemeenschappelijke strategische visie op het beheer en gebruik van de Noordzee en werken nauw samen om deze visie te implementeren.”

Deze streefbeelden vormen het perspectief voor het beheer van de Noordzee. Verdere uitwerking vindt plaats in beheersdocumenten en moet uiteindelijk geïmplementeerd worden in de beheerspraktijk.

Structuurschema Groene Ruimte (1995)

In het Structuurschema Groene Ruimte (SGR, 1995) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt de natuurwaarde van de Noordzee benadrukt door het hele Noordzeegebied aan te wijzen als kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur van Nederland. Dat houdt in dat er bij grote ingrepen in het gebied eerst een 'nut en noodzaak'-discussie gevoerd worden. Dergelijke ingrepen zijn pas toegestaan als er een zwaarwegend maatschappelijk belang aannemelijk is gemaakt.

Tweede Structuurschema Groene Ruimte

Momenteel wordt gewerkt aan het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2, 2002) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Voorafgaand aan het SGR2 heeft het ministerie de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* opgesteld. Hierin zijn 12 ecosysteendoelen voor de Noordzee gedefinieerd. Kern van de ecosysteendoelen is dat de Noordzee een zo natuurlijk mogelijk functionerend ecosysteem moet zijn, gekenmerkt door de voor de Noordzee en haar kustzone karakteristieke biodiversiteit en landschappelijke identiteit.

In het concept van het SGR2 worden delen van de Noordzee aangewezen als gebieden met een bijzondere natuurwaarde. Het gaat hier om de Kustzone, het Friese Front, de centrale Oestergronden, de Klaverbank en een deel van de Doggerbank.

Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2002)

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer brengt ongeveer om de vier jaar een nota uit over de ruimtelijke ordening van Nederland. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO, 2002) is voor het eerst de Noordzee opgenomen als landsdeel.

Voor de Noordzee belangrijke punten uit de VIJNO zijn het vaststellen van voorkeursgebieden voor windenergie en het vaststellen van de doorgaande NAP -20 meterlijn als landwaartse grens voor oppervlaktedelfstoffenwinning.

2.3 Kustbeleid in Nederland

Het kustbeleid in Nederland is voornamelijk een kustverdedigingsbeleid. Veel aandacht wordt geschonken aan de wijze waarop Nederland beschermd moet worden tegen de zee. Voor de eerste Kustnota (Kustnota, 1990) werd een uitgebreide studie verricht naar de morfologie en de ecologie van de kust (TRO, 1989). Ook het economische aspect van de kustverdediging werd belicht. Er werd gekozen voor het dynamisch handhaven van de kustlijn. De kustlijn wordt gehandhaafd op de plaats waar hij in 1990 lag, met een kleine marge voor de beweeglijkheid die bij een duinenkust hoort.

In de tweede (Kustnota, 1995) en derde (Kustnota, 2000) kustnota wordt dit beleid voortgezet. De nadruk wordt gelegd op zachte kustverdediging door zandsuppleties onder het motto: zacht waar het kan, hard waar het moet. Het ligt in de bedoeling in de naaste toekomst een integrale visie te ontwikkelen op de totale kustzone van de onderwateroever tot aan de binnenduinrand. Onlangs is als aanzet daartoe de notitie *Naar een integraal kustzonebeleid* (IKB, 2002) uitgebracht. Met deze beleidsagenda wil de overheid een discussie aangaan over de belangrijkste kustvraagstukken.

Niet alleen de overheid denkt over de toekomst van de kustzone. Ook provincies en NGO's hebben nota's geschreven waarin ze hun visie op de kustzone ontvouwen. Enkele voorbeelden daarvan zijn: 'Meegroeien met de kust' van het Wereldnatuurfonds (WNF, 199.) en 'Zand, Zee en Later' van de Vereniging Natuurmonumenten (VN, 1998).

3. Beheer van de Noordzee

De doelen die door het beleid gesteld worden zullen uiteindelijk door het beheer gerealiseerd moeten worden. Met het beheer kan gestuurd worden op het gebruik van de Noordzee door middel van regelgeving, vergunningen en handhaving.

De streefbeelden uit de 4^e Nota Waterhuishouding worden geconcretiseerd in het Beheersplan Rijkswateren 3 (BPRW3, 2001). Daarin is ook een hoofdstuk Noordzee opgenomen.

Voor de Noordzee is ook via een apart traject een beheersvisie opgesteld. Vanuit interactief overleg met de verschillende departementen, sectoren en NGO's is de Beheersvisie Noordzee 2010 (BVN, 1999) opgesteld. Kern van de beheersvisie is de balans tussen de Noordzee als bron van leven, rust en ruimte en de Noordzee als motor van economische activiteiten. Het beheer richt zich de komende jaren op de ontplooiing van zowel bron als motor en het in evenwicht brengen van de balans tussen beiden. De sturing van de balans is te verbeteren door versterking van de samenhang in de beleidsketen, door meer kennis over het functioneren van het Noordzee-systeem en door meer politieke aandacht en sturing. De Beheersvisie Noordzee gaat in op toetsingskader, ruimtelijk gebruik, bestuurlijk/juridisch instrumentarium, sturing van de balans, en het gebruik van de zee.

Bij het gebruik van de Noordzee zijn een aantal (gebruiks)functies te onderscheiden:

Natuur, Olie- en gaswinning, Visserij, Scheepvaart, Oppervlaktedelfstoffenwinning, Recreatie, Militair gebruik, Pijpleidingen en kabels, Landaanwinning, Windenergie en Waterkeren.

Vanuit de samenwerking tussen de departementen bij het opstellen van de Beheersvisie Noordzee 2010 is het Interdepartementaal Directeuren Overleg Noordzee (IDON) gevormd, waarin tien departementen samenwerken om het beheer van de Noordzee gestalte te geven.

4. Zandwinning

De winning van zand uit het Nederlands deel van de Noordzee neemt jaarlijks toe. In 1993 werd er 12,9 miljoen kubieke meter gewonnen. In 2001 was dat toegenomen tot 36,4 miljoen kubieke meter.

Grind en klei worden niet gewonnen. Het landelijk beleid voor de winning van oppervlaktedelfstoffen is beschreven in de structuurschema's SOD (1995) en SOD2 (2000). Het beleid is uitdrukkelijk gericht op een verruiming van de toepassing van zeezand. Vooral de winning van (grof) betonzand uit zee staat in de belangstelling. Er dreigt een tekort aan betonzand uit landlocaties. Rijkswaterstaat voert samen met het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geologie een uitgebreid boorprogramma uit voor de kust van Zuid-Holland. Op grond van circa tweehonderd boringen tot een diepte van ruim 20 meter zijn enkele gebieden geïdentificeerd waar winbaar betonzand zou kunnen zitten. Voor de betonzandwinning in dit gebied is een milieueffectrapport opgesteld (MERBMN, 2001).

Er is ook betonzand aanwezig op de Klaverbank, 170 km ten noordwesten van Den Helder. Hier liggen grove materialen zoals grind en stenen aan de oppervlakte. Het bodemleven heeft daardoor een bijzonder karakter. Eventuele winning zal moeten gebeuren met behoud van de ecologische waarde van het gebied. Ook voor dit gebied wordt een milieueffectrapportage opgesteld (MERKB, 2001).

Het winnen van oppervlakedelfstoffen uit de Noordzee is gebonden aan wettelijke procedures, beleidsuitspraken en voorwaarden aan de uitvoering. In het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee dat in 1993 samen met een milieueffectrapport (RON/MER, 1993) is verschenen, zijn de algemene voorwaarden beschreven waaraan de winner zich dient te houden. Nieuwe ontwikkelingen, zoals de sterk toegenomen behoefte aan betonzand uit zee en de verwachte grootschalige zandwinning voor de Tweede Maasvlakte maken een herziening van het RON noodzakelijk (Stolk & Seeger, 2000). Voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte is circa 400 miljoen kubieke meter zeezand nodig. Het zand zal worden gewonnen uit een gebied buiten de NAP -20 meter dieptelijn voor de kust van Zuid-Holland (fig.2).

Een andere grootschalige zandwinning is die voor de Westerschelde Container Terminal bij Vlissingen. Hiervoor is circa 20 miljoen kubieke meter zeezand nodig. Een startnotitie voor de milieueffectrapportage is verschenen (MERWCT, 2001).

In het Tweede Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee (RON2) wordt een beleidsmatig onderscheid gemaakt tussen reguliere ontgrondingen (ondiep en kleinschalig) en grootschalige en/of diepe ontgrondingen. De grens tussen kleinschalige en grootschalige zandwinning ligt bij 10 miljoen kubieke meter. Er worden randvoorwaarden geformuleerd voor deze verschillende vormen van zandwinning. Uitgangspunt van het RON2 is om tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar oppervlakedelfstoffen uit de Noordzeebodem, maar daar zo zuinig en hoogwaardig mogelijk mee om te gaan. Verder moet de winning goed afgestemd worden met de andere gebruiksfuncties van de Noordzee. Vanzelfsprekend mag winning het duurzaam functioneren van het watersysteem en de kustzone niet in gevaar brengen.

De doorgaande NAP -20 meter dieptelijn wordt aangehouden als grens waarbuiten winning mag plaatsvinden. Daardoor vallen de Voordelta, de waddenzee, inclusief een beïnvloedingszoen van drie mijl, en de Vogelrichtlijn- en Habitatgebieden buiten het wingebied van het RON2 (fig.1). Een uitzondering is de schelpenwinning. In de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning (LBS, 1998) staan wingebieden en te winnen hoeveelheden schelpen binnen de doorgaande NAP -20 meter dieptelijn aangeven.

De belangrijkste verandering ten opzichte van het eerste ontgrondingenplan is dat het voornemen bestaat voor grootschalige zandwinning en de winning van beton- en metselzand een ontgrondingsdiepte van meer dan twee meter mogelijk te maken. Voor de reguliere winning blijft de windiepte van twee meter gehandhaafd.

Belangrijke criteria bij het vaststellen van de windiepte zijn:

- de nieuwe oppervlakesedimenten mogen niet teveel verschillen van de oorspronkelijke;
- aan de bodem van de put mag geen verminderde wateruitwisseling met de omgeving optreden die zou kunnen leiden tot zuurstoftekort;
- ecologisch herstel van het zandwingebied moet binnen afzienbare tijd (bijvoorbeeld 10 jaar) mogelijk zijn;
- het effect op andere gebruiksfuncties moet minimaal zijn.

5. Besluit

Het beleid op de Noordzee is erg in beweging. Naast het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Vierde Nota Waterhuishouding, Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen) zijn de andere ministeries meer en meer betrokken. Ook het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij besteedt in zijn beleidsnota's aandacht aan de Noordzee (Visserijbeleidsnota's, Tweede Structuurschema Groene Ruimte). De Noordzee is als apart landsdeel opgenomen in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Bij het beheer van de Noordzee en de kustzone worden de sectoren en de milieubeweging steeds meer betrokken. Teken daarvan zijn de gezamenlijke jaarlijkse IDON werkconferenties, met thema's als *Natuur en Biodiversiteit* en *Meervoudig Ruimtegebruik*, en de beleidsagenda voor de kust.

Twee keer jaar verschijnt de Nieuwsbrief Beheersvisie Noordzee 2010, met als motto:

Noordzee.

Bron van leven, rust en ruimte.

Motor van economische activiteiten.

Literatuur

3^e Nota (1989) Water voor nu en later. Derde Nota Waterhuishouding.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 297 p.

4^e Nota (1998) Water kader. Vierde Nota Waterhuishouding.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 165 p.

BVN (1999) Beheersvisie Noordzee 2010

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, directie Noordzee, 63 p.

BPRW3 (2001) Beheersplan voor de Rijkswateren. Programma voor het beheer in de periode 2001-2004.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Den Haag, 198 p.

ICONA (1992) Noordzee-atlas voor het Nederlands beleid en beheer.

Stadsuitgeverij, Amsterdam, 96 kaarten.

ICONA (1995) Noordzee-Almanak.

ICONA-secretariaat, Den Haag,

IKB (2002) Naar een integraal kustzonebeleid, beleidsagenda voor de kust.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee, Den Haag, 47 p.

Kustnota (1990) Kustverdediging na 1990. Beleidskeuze voor de kustlijnzorg.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Den Haag, 63 p.

Kustnota (1995) Kustbalans 1995. De tweede kustnota.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 49 p.

Kustnota (2000) 3^e Kustnota. Traditie, Trends en Toekomst.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 120 p.

LBS (1998) Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 31 p.

MERBMN (2001) (Ontwerp) Milieueffectrapport voor de winning van Beton- en Metselzand op de Noordzee. Een studie naar de effecten in het zeegebied ten westen van Zuid-Holland.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee, 239 p.

MERKB (2001) Milieueffectrapportage voor de winning van zand en grind in het Klaverbankgebied. Startnotitie.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, directie Noordzee, 29 p.

MERWCT (2001) Milieueffectrapportage voor zandwinning ten behoeve van Westerschelde Container Terminal.

Zeeland Seaports / Resource Analysis, 20 p.

PKB-PMR (2001) Ontwerp Planologische Kernbeslissing-plus. Project Mainportontwikkeling Rotterdam.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Financiën, Den Haag, 168 p.

RON/MER (1993) Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee / Milieueffectrapport.

Deel A Beleidsnota, Rijkswaterstaat, directie Noordzee, Rijswijk, 82 p.

RON2 (2001) Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee 2 (ontwerp)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat directie Noordzee, Rijswijk, 99 p.

SGR (1995) Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 84 p.

SGR2 (2002) Structuurschema Groene Ruimte 2 (deel 1 Ontwerp PKB). Samen werken aan groen Nederland.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 159 p.

SOD (1996) Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 49 p.

SOD2 (2001) 2^e Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen. Landelijk beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening.

Deel 1 Beleidsvoornemen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 277 p.

Stolk, A. & P. Seeger (2000) Anticipating the challenges. The management of marine sand extraction in the Netherlands.

Quarry Management, March 2000, p.27-32.

TR0 (1989) Technisch Rapport 0. Kustverdediging na 1990. Overzicht technische onderbouwing discussienota kustverdediging.

Ministerie van Verkeer en waterstaat. Rijkswaterstaat, Den Haag, 155 p.

Tromp, D., W. Zevenboom & A. Stolk (1998) International cooperation around the North Sea basin.

Journal of Coastal Conservation 4: 143-150.

VIJNO (2002) Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening. Deel 3 Kabinetsstandpunt.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieubeheer, Den Haag, 93 p.

VN (1998) Zand, Zee en Later. Bijdrage aan de discussie over de toekomst van de Hollandse kust.

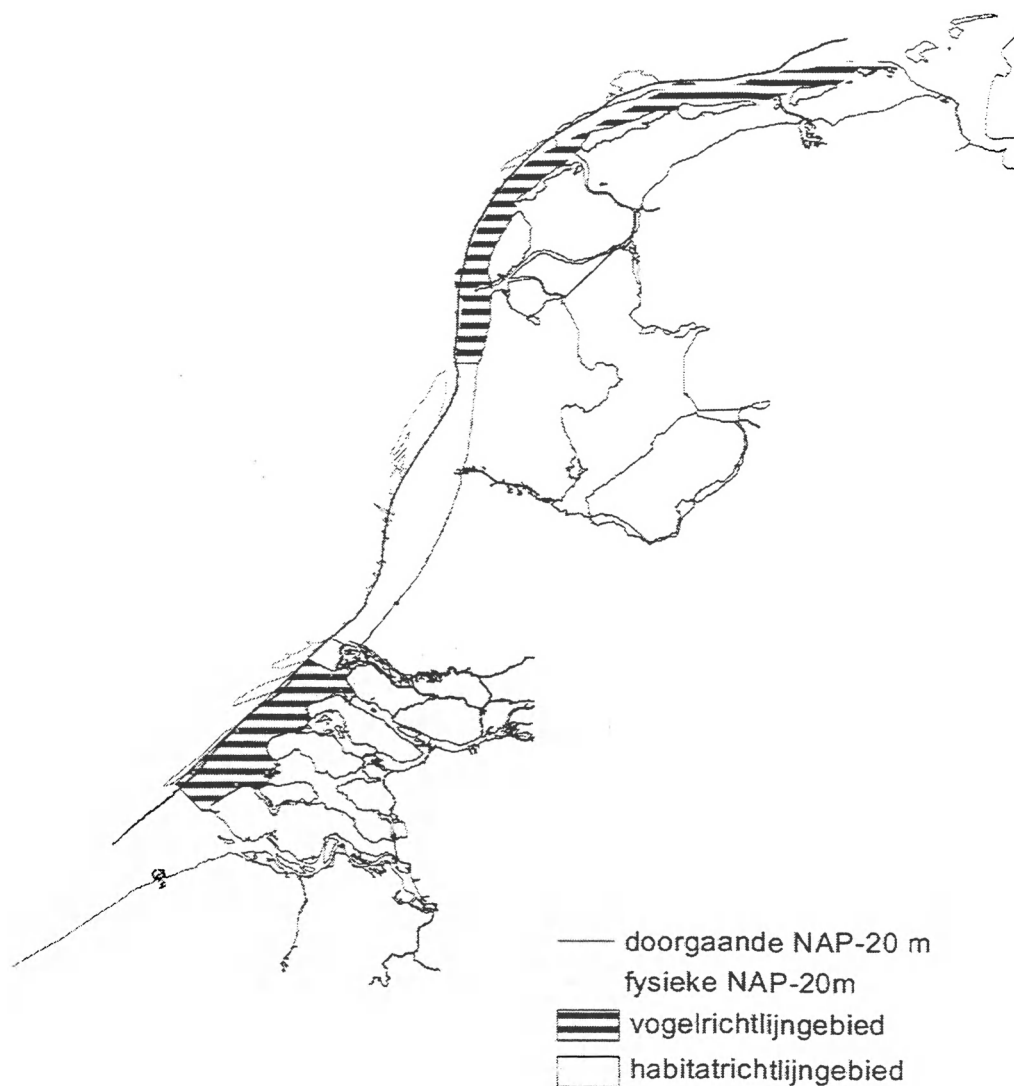
Vereniging Natuurmonumenten, 's-Graveland, 56 p.

WNF (199.) Meegroeien met de kust. Naar een veerkrachtige kustzone.

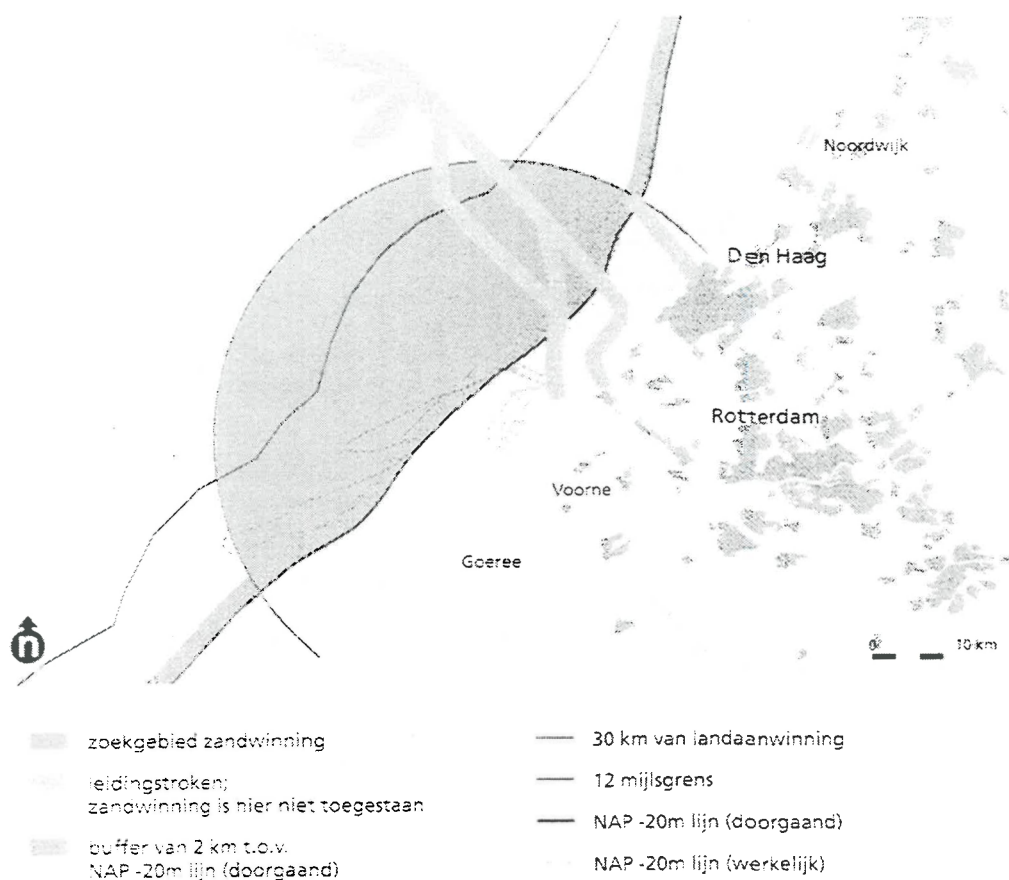
Wereld Natuur Fonds, Zeist, 35 p.

WSP (1992) Watersysteemplan Noordzee 1991-1995

Ministerie Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, directie Noordzee, 90 p.



Figuur 1. NAP -20 m lijnen en EU-Richtlijngebieden (RON2, 2001)



Figuur 2. Zoekgebied zandwinning Tweede Maasvlakte (PKB-PMR, 2001)