

advies over het
WADDEN SEA PLAN

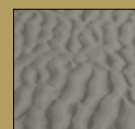
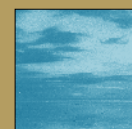


North Sea

Wadden Sea

advies
2009/02

RAAD VOOR DE WADDEN



De Raad voor de Wadden is een onafhankelijk adviescollege dat in 2003 bij wet is ingesteld. De Raad heeft tot taak de regering, de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal en de bij het Waddengebied behorende provincies en gemeenten te adviseren over aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.

Het Waddengebied heeft een bijzondere status. De Waddenzee is het grootste aaneengesloten natuurgebied in Nederland, terwijl de internationale Waddenzee op Europees en mondiaal niveau een van de belangrijkste wetlands is. Het Waddengebied is ook wat cultuurhistorische waarden en economische belangen betreft een waardevol gebied.

Uitgangspunt voor de adviezen van de Raad is dat de Waddenzee natuurgebied is. Binnen de randvoorwaarden van deze functie kiest de Raad voor een integrale gebiedsgerichte benadering, waarbij de verschillende belangen die in het Waddengebied spelen, worden afgewogen.



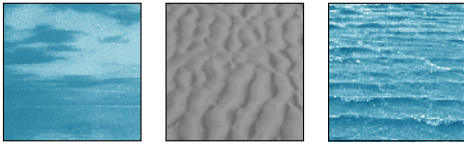
advies over het
WADDEN SEA PLAN

4 februari 2009

advies 2009/02



RAAD VOOR DE WADDEN



Mevrouw G. Verburg
Minister van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

betreft
advies over het Wadden Sea Plan

ons kenmerk
12/MvR

datum
april 2009

Geachte Minister,

Bij brief van 22 oktober 2008 heeft u de Raad gevraagd advies uit te brengen over de toekomstige rol en positie van het Wadden Sea Plan, het gezamenlijke Trilaterale beheerplan voor de Waddenzee. U vraagt daarbij in het bijzonder aan te geven op welke wijze het plan een inspirerende positie kan innemen in het geheel van beheerplannen.

Bijgaand treft u het advies, dat tijdens de plenaire vergadering van de Raad van 4 februari jl. is vastgesteld, aan. Aangezien een inspirerende rol niet alleen afhankelijk is van de inhoud van het plan, maar ook van de Trilaterale organisatie, is in het advies ook ingegaan op de (benodigde) toekomstige aanpassing van deze organisatie.

De Raad komt tot de conclusie dat het op dit moment niet haalbaar is om het Wadden Sea Plan de status van een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan te geven. Wel wordt aanbevolen om te bezien of het plan in de toekomst de functie van een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan kan krijgen. Als eerste stap daartoe zou het Wadden Sea Plan voor de komende periode het karakter van een meer strategisch Natura 2000-plan moeten hebben, waarin een overkoepelende visie wordt gegeven op het beleid. In het plan zal in ieder geval de onderlinge afstemming tussen het beleid van de landen op het gebied van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water moeten worden geregeld. Daarnaast moeten natuurlijk nog andere onderwerpen in het Beheerplan aan bod komen. In alle gevallen geldt dat het belangrijk is dat er duidelijke afspraken komen over de wijze waarop de uitvoering (zoals termijnen e.d.) plaatsvindt.

Het toekomstige Wadden Sea Plan kan ook de functie van beheerplan voor het Werelderfgoed Waddenzee vervullen. Vanuit de Unesco wordt een aantal eisen aan dit beheerplan gesteld, waaraan het Wadden Sea Plan vrij gemakkelijk kan voldoen.

De Wadden Sea Board, die in de plaats komt van het overleg van de Senior Officials en het overleg dat via de Trilaterale Working Group plaatsvindt, dient een sturende rol te hebben in de trilaterale samenwerking. De Board moet een belangrijke taak hebben in de voorbereiding van de Trilaterale Ministersconferentie en in de naleving van de gemaakte afspraken.

aanbiedingsbrief



Het is belangrijk dat het nieuwe Wadden Sea Plan en de Wadden Sea Board binnen enkele jaren worden geëvalueerd, zowel ieder afzonderlijk als in onderlinge relatie, om te bezien of aan de verwachtingen is voldaan.

De Raad heeft tijdens de voorbereiding van dit advies conform uw verzoek van gedachten gewisseld met de Duitse en Deense adviesraden. Het definitieve advies is vervolgens door de Raad aan deze adviesraden toegezonden met verzoek om een reactie. De reacties zullen wij u doen toekomen.



Hoogachtend,



mevrouw Margreeth de Boer,
voorzitter



mevrouw mr. Jacoba Westinga,
secretaris

SAMENVATTING	6
1 INLEIDING	7
2 STAND VAN ZAKEN TRILATERALE SAMENWERKING	8
2.1 Trilaterale samenwerking tot nu toe	8
2.2 Evaluatie van de samenwerking	8
2.3 Inmiddels gezette vervolgstappen	9
3 INHOUD VAN HET WADDEN SEA PLAN	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Implementatie van de Europese richtlijnen in de drie Waddenzeelanden	10
3.3 Kaderrichtlijn Water	12
3.4 Kaderrichtlijn Mariene Strategie	13
3.5 Werelderfgoedstatus	13
3.6 "Vrije onderwerpen"	13
3.7 Monitoring en uitwisseling van kennis en informatie	14
3.8 Conclusie	14
4 WIJZIGING VAN DE STRUCTUUR VAN DE TRILATERALE SAMENWERKING	15
4.1 Wadden Sea Board	15
4.2 Evaluatie	15
4.3 Wetenschappelijk symposium	16
5 VOORLOPIGE OPVATTINGEN VAN DE VOORZITTERS EN SECRETARISSEN VAN DE DUITSE EN DEENSE COLLEGA-ADVIESRADEN	17
Geraadpleegde literatuur	18
Summary	19
	
Adviesaanvraag	20
Samenstelling Raad en secretariaat	22
Publicaties Raad voor de Wadden	23
	

SAMENVATTING

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de Raad voor de Wadden gevraagd advies uit te brengen over de toekomstige rol en positie van het Wadden Sea Plan, het gezamenlijke Trilaterale Beheerplan voor de Waddenzee.

De Raad constateert dat de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water een sterk harmoniserend effect tussen de Waddenzee-landen hebben en hebben gehad. Het heeft daarom slechts een beperkte meerwaarde om het Wadden Sea Plan als het gezamenlijke Natura 2000-beheerplan voor de Waddenzee te positioneren. Dit is bovendien op dit moment niet haalbaar gezien de verschillen in wetgeving tussen de drie Waddenzee-landen, en binnen Duitsland ook tussen de drie deelstaten. Zo is het opstellen van een beheerplan in Duitsland niet verplicht, terwijl dat in Nederland en Denemarken wel het geval is. Een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan is op dit moment niet opportuun, maar zou voor de toekomst wel onderzocht moeten worden.

Het nieuwe Wadden Sea Plan moet volgens de Raad het karakter hebben van een meer strategisch plan, waarin een overkoepelende visie wordt gegeven op het beleid. In het plan zal in ieder geval de onderlinge afstemming tussen het beleid van de landen op het gebied van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water moeten worden geregeld. Daarnaast kunnen en moeten natuurlijk nog andere ("vrije", niet door de richtlijnen gereuleerde) onderwerpen in het Wadden Sea Plan worden geregeld.

In alle gevallen geldt dat het belangrijk is dat er duidelijke afspraken komen over de wijze waarop de uitvoering (zoals termijnen e.d.) plaatsvindt. De afspraken uit het Wadden Sea Plan zijn niet zo hard afrekenbaar als verplichtingen die uit Europese richtlijnen voortvloeien. Ze zijn vooral moreel bindend.

De toekenning van de Werelderfgoedstatus kan momentum geven om meer ambitie in het Wadden Sea Plan te stoppen dan zonder deze status

mogelijk zou zijn. Het toekomstige Wadden Sea Plan kan ook de functie van beheerplan voor het Werelderfgoed Waddenzee vervullen. Vanuit de Unesco wordt een aantal minimale eisen aan dit beheerplan gesteld, waaraan het Wadden Sea Plan eenvoudig kan voldoen.

De Kaderrichtlijn Mariene Strategie vereist coördinatie op Noordzeeniveau, waarbij de Waddenzee-landen gezamenlijk kunnen optrekken. Ook deze coördinatie kan inhoudelijk via het toekomstige Wadden Sea Plan plaatsvinden.

Verder wijst de Raad op het succes van gezamenlijke monitoring en de uitwisseling van kennis en informatie voor de trilaterale samenwerking. Deze moet worden voortgezet en uitgebouwd.

De nieuw in te stellen Wadden Sea Board moet een sturende rol hebben in de trilaterale samenwerking. Hij dient een belangrijke taak te hebben in de voorbereiding van de Trilaterale Ministersconferentie en in de naleving van de gemaakte afspraken.

De Wadden Sea Board en het Wadden Sea Plan moeten over enkele jaren worden geëvalueerd. Daarbij moet gekeken worden naar de rol en functie van het Wadden Sea Plan, naar de rol, de functie en de samenstelling van de Wadden Sea Board en naar de onderlinge relatie tussen Board en Plan.

Het belang van het Wetenschappelijk symposium (dat regelmatig wordt georganiseerd) voor de trilaterale samenwerking wordt benadrukt. Het is belangrijk dat de conclusies van het Wetenschappelijk symposium worden vertaald in aanbevelingen richting de beleidsmakers (de Wadden Sea Board en de Regeringsconferentie). De Raad heeft al eerder aanbevolen om hiertoe een gezamenlijke commissie van onafhankelijke wetenschappers en overheidsvertegenwoordigers in te stellen. Deze aanbeveling wordt in het advies herhaald.

De aanbevelingen van de Raad voor dit moment stroken goed met de voorlopige opvattingen die leven bij de Duitse en Deense collega-adviesraden. De Raad meent echter wel dat in de toekomst een meer verplichtende vorm van samenwerking moet worden overwogen.





1 INLEIDING

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de Raad voor de Wadden gevraagd te adviseren over het toekomstige Trilateraal Waddenzeeplan, in het Engels aangeduid als het Wadden Sea Plan (WSP). Het huidige Wadden Sea Plan is nu tien jaar vigerend en heeft een bepaalde positie verworven in het geheel van plannen voor de Waddenzee. De Minister wil graag van de Raad weten of het Wadden Sea Plan de huidige rol en positie moet behouden of dat het WSP een andere rol zou moeten en kunnen innemen in het grotere geheel aan plannen. Nadrukkelijk wordt daarbij gevraagd hoe een hernieuwd Wadden Sea Plan een inspirerende positie kan innemen, ook passend in de diverse (nationale) lopende beheerplanontwikkelingen. Daarbij spelen aspecten van haalbaarheid en doelmatigheid vanzelfsprekend een rol.

Tijdens de voorbereiding heeft de Raad, conform de vraag van de Minister, met de Duitse en Deense adviesraden van gedachten gewisseld. Dit advies is na vaststelling door de Raad tevens aan deze adviesraden toegezonden met verzoek om een reactie. Het advies zal in de maanden maart en april in de vier betrokken Raden aan de orde komen. De reacties zullen worden doorgezonden naar de Minister van LNV.

De rol, functie en samenstelling van de betrokken Raden verschillen sterk per land. Zo is de Raad voor de Wadden een bij wet ingestelde onafhankelijke adviesraad bestaande uit deskundigen en maken de Duitse adviesraden onderdeel uit van de nationale parken in de Waddenzee en zijn zij veel-er overlegorganen. De Deense adviesraad is een intergemeentelijke adviesraad.

Indeling van het advies

In het advies wordt in hoofdstuk 2 eerst de huidige stand van zaken van de trilaterale samenwerking besproken, mede aan de hand van de in 2007 uitgevoerde externe evaluatie. Ook komen hier de inmiddels gezette vervolgstappen aan de orde. Aan de hand van de context waarin het nieuwe Wadden Sea Plan zal moeten fungeren, wordt daarna in hoofdstuk 3 ingegaan op de inhoud van een nieuw Wadden Sea Plan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de daarmee verband houdende structuurwijziging van de trilaterale samenwerking en eindigt het advies in hoofdstuk 5 met de weergave van de voorlopige standpunten van de Duitse en Deense collega-adviesraden.

De aanbevelingen van de Raad zijn blauw gedrukt opgenomen in de tekst van het advies.



2 STAND VAN ZAKEN TRILATERALE SAMENWERKING

2.1 Trilaterale samenwerking tot nu toe

Al vanaf 1978 komen de drie verantwoordelijke ministers van Nederland, Duitsland en Denemarken eens in de drie à vier jaar bijeen in het kader van de trilaterale samenwerking in het Waddenzeebeleid. Deze Ministersconferentie is het hoogste orgaan binnen de trilaterale samenwerking. De Derde conferentie in Kopenhagen in 1982 mondde uit in een gezamenlijke verklaring (Joint Declaration) en sindsdien is het gebruikelijk dat de Ministersconferenties uitmonden in formeel niet-bindende Verklaringen. Ook tijdens de laatste conferentie in 2005, die is gehouden op Schiermonnikoog, was dit het geval (de Verklaring van Schiermonnikoog). Waar de eerste conferenties gericht waren op het informeren van elkaar, is het doel al vrij snel gewijzigd in het maken van gezamenlijke, formeel niet-bindende, afspraken.

Ook in de tussenliggende periodes overleggen de drie Waddenzeelanden met elkaar. De zogenaamde senior officials, hoge ambtenaren uit de drie landen, komen één à twee keer per jaar bij elkaar, onder meer om de Trilaterale Ministersconferenties voor te bereiden. De zogenaamde Trilateral Working Group komt twee à drie keer per jaar bijeen voor overleg. Daarnaast worden wetenschappelijke symposia georganiseerd, die net als de conferenties eens in de drie à vier jaar worden gehouden. Deze symposia worden gebruikt als input voor het trilaterale beleid en beheer.

Sinds 1987 heeft de trilaterale samenwerking een eigen secretariaat, gevestigd in het Noord-Duitse Wilhelmshaven. Dit gezamenlijke secretariaat (CWSS – Common Wadden Sea Secretariat) bereidt de vergaderingen voor, verzamelt en beoordeelt informatie, volgt de voortgang van de trilaterale afspraken en coördineert gezamenlijke initiatieven bij internationale organisaties, zoals vorig jaar de aanmelding van de Duits-Nederlandse Waddenzee als Werelderfgoed bij de UNESCO. (Zie verder www.waddensea-secretariat.org)

2.2 Evaluatie van de samenwerking

In juni 2007 is een externe evaluatie van de trilaterale samenwerking verschenen, uitgevoerd door Moser en Brown.¹ Dit is de eerste evaluatie van de trilaterale samenwerking sinds de start 30 jaar geleden. Uit de evaluatie blijkt dat er in drie decennia veel is bereikt en dat de belangrijkste stakeholders sterk betrokken zijn bij en trots zijn op de samenwerking. De samenwerking kent "high level achievements"² en dat wordt door de direct betrokkenen ook zo ervaren. Voor de buitenwereld is de samenwerking echter weinig zichtbaar. Als zwak

punt van de samenwerking wordt daarom vooral het zwakke profiel gezien, zowel internationaal, nationaal als op lokaal niveau. Dit weerspiegelt niet het belang van de Waddenzee en ook niet het hoge kwaliteitsniveau binnen de samenwerking. Een betere profilering is daarom gewenst. Samengevat wordt er goed werk verricht, maar is dat naar buiten te weinig zichtbaar.

Verder kan vooral de strategische planning beter: men leeft te veel van Ministersconferentie naar Ministersconferentie, waardoor het langetermijnperspectief uit beeld raakt.

Ondanks de lovende conclusies met betrekking tot het bereiken van doelen en de hoge kwaliteit van de samenwerking tot nu toe, signaleren Moser en Brown dat recentelijk de voortgang van de samenwerking begint te haperen:

*"There is recent concern of a progressive loss of direction of the Cooperation, weakening of commitment, and a sense that the world has changed while the Cooperation's objectives and structures have not. Issues include a lack of clarity of purpose, complex governance, inadequate external profile, development of EU legislation, and questions over the involvement of sectoral stakeholders. Administrative changes within, and differences between, the individual Governments (decentralisation/regionalisation) add to the complexity of dealing with these issues."*³

Ook de Waddenadviesraad heeft in het verleden geconcludeerd dat de trilaterale samenwerking haperde vanwege verambtelijking, een tekort aan regie en een te laag politiek-bestuurlijk commitment.⁴

Moser en Brown komen met twee oplossingsrichtingen:

- een structuurwijziging binnen de samenwerking is noodzakelijk om nieuw elan te verkrijgen;
- inhoudelijk moet nieuw elan worden gevonden.

Moser en Brown concluderen dat er een overvloed aan verdragen en EU-regelgeving op de Waddenzee van toepassing is.⁵ Daarom is het niet nodig de samenwerking een sterkere juridische status te geven, zoals een Waddenzeeverdrag. Deze overvloed aan verdragen en EU-regelgeving heeft daarnaast tot gevolg dat het doel van de samenwerking voor veel betrokkenen in de loop der tijd minder duidelijk is geworden. Moser en Brown komen vervolgens met een voorstel voor een nieuwe bestuurlijke structuur, met een Trilateraal Waddenzeebestuur (Trilateral Wadden Sea Board) als centraal orgaan.

1 M. Moser and A. Brown, Trilateral Wadden Sea Cooperation External Evaluation Report, Wilhelmshaven June 2007.

2 Moser and Brown, p. 17. Zij voegen daar op dezelfde pagina aan toe: "the evaluators believe that this is the most advanced and effective international cooperation in the world for a transboundary wetland of international importance."

3 Moser and Brown, p. 5.

4 Waddenadviesraad, Advies met betrekking tot de 89e Trilaterale Regeringsconferentie over de Waddenzee (Tønder, oktober 2001), vastgesteld op 13 juli 2000. Zie ook het advies van de Raad voor de Wadden, Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking (advies 2005/01), vastgesteld op 14 maart 2005.

5 Moser and Brown, p. 19.



2.3 Inmiddels gezette vervolgstappen

Inmiddels hebben de drie regeringen gewerkt aan een nieuw concept "Gemeenschappelijke Verklaring" voor de Ministersconferentie van 2010 inclusief een nieuwe bestuursregeling voor de trilaterale samenwerking. In Duitsland en Denemarken is het concept van deze nieuwe gezamenlijke verklaring voorgelegd aan de adviesraden, waarin de stakeholders vertegenwoordigd zijn. Nu de Nederlandse Raad voor de Wadden een deskundigenraad en geen stakeholdersraad is, heeft het Ministerie van LNV besloten om de betrokken overheden (ministeries, provincies en gemeenten) te consulteren door het concept voor te leggen aan het Regionaal College Waddengebied (RCW) en de verdere stakeholdersconsultatie op trilateraal niveau, namelijk via de Trilateral Working Group, binnenkort te laten plaatsvinden.

Volgens de concept-"Gemeenschappelijke Verklaring" zal zich op het hoogste niveau de Trilaterale Gouvernemente Waddenzeeraad bevinden, het voor de samenwerking politiek verantwoordelijke orgaan bestaande uit drie Ministers, dat om de drie jaar bijeen zal moeten komen. Dit is vaker dan nu het geval is, namelijk eens in de vier à vijf jaar. Deze Raad zal toezicht houden op de samenwerking, politiek leiderschap bieden en de strategie goedkeuren.

Daaronder zal een Wadden Sea Board met dertien leden worden ingesteld, en wel vier per land en een onafhankelijke voorzitter. De regeringen van de drie landen benoemen daartoe elk een delegatie van vier leden, bestaande uit in ieder geval een senior beleidsmaker van het voor de samenwerking belangrijkste ministerie, maar ook uit vertegenwoordigers van lagere overheden, van andere betrokken ministeries of deskundigen. De Wadden Sea Board krijgt tot taak om de samenwerkingsstrategie op te stellen en uit te (laten) voeren. De Wadden Sea Board komt in de plaats voor het huidige overleg tussen de senior officials en de huidige Trilateral Working Group. Het al bestaande Gemeenschappelijke Waddenzeesecretariaat (CWSS) in Wilhelmshaven zal het geheel ondersteunen.

Het Wadden Sea Plan moet het gezamenlijke trilaterale beheerplan voor de Waddenzee blijven. Het plan zal een centrale rol spelen in de context van het nieuwe trilaterale bestuur voor de Waddenzee. Het plan is en blijft hét document waarin de samenwerking op het gebied van het beheer van de Waddenzee wordt geregeld. Het plan is niet juridisch maar wel moreel bindend.



3 INHOUD VAN HET WADDEN SEA PLAN

De evaluatie van Moser en Brown geeft twee richtingen aan waarin nieuw elan voor de samenwerking kan worden gevonden, namelijk structuurwijziging en een inhoudelijk nieuw elan. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag binnen welke kaders het Wadden Sea Plan zal fungeren en welke eisen door die kaders aan het plan worden gesteld. In hoofdstuk 4 komt de daarbij (gewenste) structuur van de trilaterale samenwerking aan de orde.

3.1 Inleiding

Het huidige Wadden Sea Plan behoort bij de in 1997 opgestelde Verklaring van Stade en regelt het beheer van landschap en cultuur, water en sediment, kwelders, getijdengebieden, stranden en duinen, estuaria, kustwateren, het landelijk gebied, de vogels en de zeezoogdieren.

In 2003 constateerden onderzoekers van de Oxford Brookes University dat het Wadden Sea Plan tan- den mist:

*"The Wadden Sea Plan provides an analysis of a range of issues, the key habitats and species making up the nature conservation interest of the Wadden Sea and targets for improving the conservation status of the habitats and species. The targets set by the Wadden Sea Plan are not quantified and do not provide measurable standards or timescale for achievement. The Plan provides brief statements on how to proceed to the targets, but once again these are not quantified. The trilateral policy and management statements provided by the Plan provide background advice on the management of the area, but once again they have no real 'teeth' or legally binding mechanisms for compliance."*⁶

De Raad bespreekt hieronder een aantal onderwerpen die de inhoud van het Wadden Sea Plan meebepalen. Dat zijn de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (paragraaf 3.2), de Kaderrichtlijn Water (3.3) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (3.4), de aangevraagde Werelderfgoedstatus (3.5), de onderwerpen die niet of minder door richtlijnen worden gereguleerd, zoals landschap en cultuurhistorie (3.6) en de monitoring en de uitwisseling van kennis en informatie (3.7). Dan volgt in 3.8 de conclusie.

3.2 Implementatie van de Europese richtlijnen in de drie Waddenzeelanden

Tijdens de laatste Trilaterale Ministersconferentie op Schiermonnikoog in 2005 zijn er afspraken

gemaakt om het Wadden Sea Plan uit te bouwen tot een beheerplan voor het Waddenzeegebiet in overeenstemming met de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water:

*"Om onze samenwerking met het oog op de bescherming van de Waddenzee als ecologische eenheid voort te zetten en verder te versterken, moeten wij zorgen voor een gecoördineerde en consistente implementatie van de Europese wetgeving, op een transparante wijze. Daarom zullen wij de komende periode tot de volgende Conferentie het Waddenzeepan (WSP) binnen onze gedeelde visie, beginselen en doelen verder uitbouwen tot een beheerplan voor het Waddenzeegebiet in overeenstemming met de bepalingen in de Habitat- en Vogelrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water en andere richtlijnen en voorschriften van de Europese Unie, in het bijzonder Artikel 6, lid 1 van de Habitatrichtlijn. Dit betekent dat de informatie en de aanbevelingen in het rapport van het Waddenzeeforum, het Quality Status Rapport, het Beleidsevaluatierapport, andere relevante informatie en andere internationale afspraken eveneens herzien moeten worden. Dit omvat tevens het project Lancewadplan, dat erkent dat het landschap en de cultuur het desbetreffende regionale niveau omvatten, en dat tot doel heeft een gedetailleerd inzicht te verwerven in de beste praktijktoepassingen op het gebied van cultureel erfgoed in het Waddenzeegebiet, en gemeenschappelijk trilateraal beleid te ontwikkelen voor het toekomstige beheer van het landschap en cultureel erfgoed."*⁷

In alle drie Waddenzeelanden speelt de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water een hoofdrol binnen het Waddenzeebeleid. Deze Europese richtlijnen hebben een sterk harmoniserend effect tussen de landen. Zo zijn er grote overeenkomsten tussen de habitats en soorten waarvoor de drie landen de Waddenzee hebben aangewezen als natuurgebied. Op het niveau van het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten, is meer diversiteit te bespeuren. Soms zijn de instandhoudingsdoelstellingen meer kwantitatief en soms meer kwalitatief geformuleerd.⁸ Dit neemt echter niet weg dat het beschermingsbeleid van de drie landen gericht is en blijft op de bescherming dan wel het herstel van dezelfde habitats en soorten, en daarmee dus allemaal in dezelfde richting wijzen. De meerwaarde om ook nog een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan op te stellen is dan ook beperkt.

6 Oxford Brookes University, Impacts Assessment Unit, Review of International Legal Instruments, Policies and Management in respect of the Wadden Sea Region, Final Report for the Wadden Sea Forum, Oxford 2003, p. 44.

7 Verklaring van Schiermonnikoog, Verklaring van de Tiende Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee, Schiermonnikoog 3 november 2005, paragraaf 6.

8 Evaluation Favorable Conservation Status, working document Trilateral Working Group TWG 07-1, Wilhelmshaven 30 March 2007.

De Duitse federale natuurbeschermingswet (Bundesnaturschutzgesetz) en in het verlengde daarvan de natuurbeschermingswetten van de drie bij de Waddenzee betrokken Duitse deelstaten (Nedersaksen, Sleeswijk-Holstein en Hamburg) kennen geen beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Dit bemoeilijkt het streven dat het Wadden Sea Plan een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan voor de trilaterale Waddenzee wordt. Een verklaring voor het ontbreken van verplichte Natura 2000-beheerplannen is, dat de Duitse Waddenzee grotendeels nationaal park is, met uitzondering van de vaargeulen. Voor deze nationale parken kennen de deelstaten gedetailleerde wettelijke regelingen. Het opnemen van gedetailleerde regels in een wettelijke regeling geeft ze een zwaardere status dan als ze in beheerplannen staan. Anderzijds wordt de flexibiliteit van een beheerplan gemist.

Het Nedersaksische *Gesetz über den Nationalpark "Niedersächsisches Wattenmeer"* kent een zonerings in drie delen en vormt een gedetailleerde regeling met onder meer regelingen (verboden) voor vliegers, op afstand bestuurbare modelvliegtuigen, tenten en caravans, strandvoertuigen, maar ook bijvoorbeeld voor de jacht en visserij en de aanleg van ondergrondse leidingen, infrastructuur en waterwinningsinstallaties. § 21 van de wet draagt het bestuur van het nationaal park op om wetenschappelijk onderzoek uit te voeren en dat door externen te coördineren. Voor toelating in het gebied voor wetenschappelijk onderzoek is toestemming van het parkbestuur nodig. § 22 draagt het parkbestuur op om onderhoud en ontwikkelmaatregelen te nemen. In de praktijk wordt er planmatig beheer uitgevoerd, zonder dat deze "plannen" een juridische status hebben.

Ook in Sleeswijk-Holstein bestaat een wettelijke regeling in het *Gesetz zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres*, zij het minder gedetailleerd dan die van Nedersaksen. De wet van Sleeswijk-Holstein kent een zonerings in twee zones en regelingen voor zaken als mossel- en andere vormen van visserij, zand- en kiezelwinning, aanleg en onderhoud van havens, oliewinning en monitoring (ökologische Umweltbeobachtungen), maar ook bijvoorbeeld paardrijden, fietsen en de aanleg van badvoorzieningen op en nabij het strand.

In Denemarken wordt wel gewerkt met een Natura 2000-beheerplan voor de Waddenzee. De instandhoudingsdoelstellingen worden vertaald in een beheerplan (indsatsprogram) per gebied, dus één voor de Deense Waddenzee. Deze wordt vastgesteld door de Deense Minister van Milieu. Daaronder komen nog uitvoeringsprogramma's (handleplaner) per gemeente.

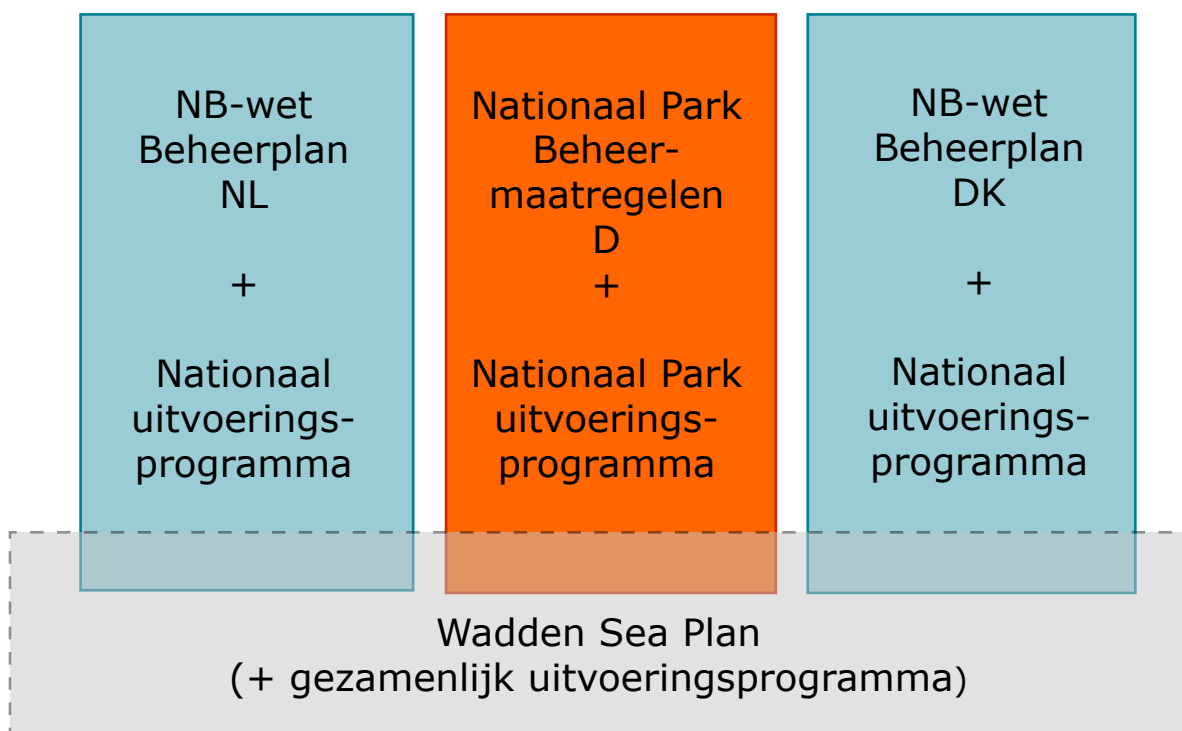
Op dit moment is Nederland bezig met een eigen Natura 2000-beheerplan voor de Waddenzee, dat overigens wordt geïntegreerd met de beheerplannen voor de (Nederlandse) Noordzeekustzone en de duingebieden op de eilanden.

Voor de rol die het Wadden Sea Plan binnen Natura 2000 kan hebben zijn drie opties denkbaar:

1. De meest vergaande optie is dat het Wadden Sea Plan het gezamenlijke Natura 2000-beheerplan voor de Waddenzee wordt. Het voordeel hiervan is dat op deze wijze de gehele Waddenzee als een ecologische eenheid wordt beheerd. Daarbij moet wel bedacht worden dat het natuurbeheer in de drie landen nu al in de richting van onderling sterk vergelijkbare doelen werkt. De meerwaarde ervan is dus beperkt. Een belangrijke complicatie lijkt bovendien te zijn, dat Nederland en Denemarken wel beheerplannen voor Natura 2000-gebieden voorschrijven, maar Duitsland niet. Zie hierover bovenstaand kader.

2. De tweede optie is dat het Wadden Sea Plan als een strategisch Natura 2000-plan fungeert. Dit plan overkoepelt dan de nationale Natura 2000-beheerplannen voor de Waddenzee van Nederland en Denemarken, en ook de beheermaatregelen van de drie Duitse deelstaten worden (mede) daardoor gestuurd. Dit strategische plan zou gebruikt kunnen worden om de verschillen en overeenkomsten in de keuzes tussen de vijf entiteiten uit te lichten en te besluiten hoe daarmee wordt omgegaan. Doel is daarbij om te komen tot een meer uniforme aanpak van het beheer van de ecologische eenheid Waddenzee. Het voordeel van deze optie is dat het de nationale wettelijke systemen respecteert en focust op de problemen die moeten worden opgelost, waarbij waar nodig harde afspraken kunnen worden opgenomen. Een mogelijk nadeel is dat het plan minder sterk bindt dan de eerste optie en dus minder "tanden" heeft.





3. De derde optie is dat het een plan met alleen maar een visie wordt. Het plan zal moeten inspireren om de goede richting uit te werken. Een mogelijk voordeel van een dergelijk plan is dat het inspireert en niet als een verplichting wordt ervaren. Het nadeel is dat het plan als vrijblijvend zal kunnen worden ervaren en dus in de kast zal blijven liggen.

Zoals gezegd zijn de doelen waarnaar de Waddenzeelands toewerken al in sterke mate vergelijkbaar. Het opstellen van een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan heeft dan ook een beperkte meerwaarde. Bovendien is deze optie gezien de verschillen in wetgeving tussen de drie Waddenzeelands - en binnen Duitsland ook tussen de drie Duitse deelstaten - op dit moment ook niet haalbaar.

Anderzijds is een plan met alleen maar een visie te vrijblijvend en komt niet tegemoet aan het door de onderzoekers van de Oxford Brookes University gesignaleerde gebrek aan "tanden".

De Raad komt dan ook tot de conclusie dat het opstellen van het Wadden Sea Plan niet als Natura 2000-beheerplan, maar wel als een strategisch Natura 2000-plan op dit moment de voorkeur heeft. Het Wadden Sea Plan moet een strategisch plan met een visie worden en kan richting geven aan hoe omgegaan moet worden met de verschillen en overeenkomsten tussen de landen.

Overigens adviseert de Raad om voor de verdere toekomst de mogelijkheden te bezien om toch tot een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan te

komen. Daartoe zal eerst een uitgebreide analyse van de verschillen en overeenkomsten in beleid en wetgeving tussen de landen uitgevoerd moeten worden. Vermoedelijk is dit een lastig traject, maar de Raad meent dat een dergelijke ambitieuze doelstelling voor de trilaterale samenwerking nieuw elan zou kunnen brengen, omdat op deze wijze de gehele trilaterale Waddenzee als een eenheid wordt beheerd.

3.3 Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft een sterk uniformerende werking. Zo schrijft de KRW voor dat per stroomgebied van een rivier plannen worden gemaakt ter bescherming en verbetering van de waterkwaliteit, de stroomgebiedbenadering. Ook de beheerplannen moeten worden geschreven per stroomgebied en deelstroomgebied. Deze overschrijden de nationale grenzen: zo overschrijdt het stroomgebied Eems de Nederlands-Duitse grens. Omdat de Waddenzee is gelegen aan verschillende benedenlopen van rivieren (de estuaria) en is ingedeeld in zes verschillende stroomgebieden, staat de Waddenzeebrede benadering van het Wadden Sea Plan in beginsel haaks op de stroomgebiedbenadering.

De vraag is welke rol het Wadden Sea Plan kan vervullen binnen de KRW. Het Wadden Sea Plan zou een rol kunnen spelen bij de formulering van de doelen voor de waterkwaliteit van de estuaria. Het Wadden Sea Plan regelt dan de afstemming van de doelstelling tussen de diverse stroomgebieden van waaruit op de Waddenzee wordt geloosd en doet dat gebaseerd op een vergelijk-



bare systeemanalyse in alle estuaria langs de Waddenkust. Het gaat dan om de waterkwaliteit van het (zoete) water dat van landzijde de Waddenzee instroomt. Zoals de Raad eerder in zijn briefadvies inzake de Kaderrichtlijn Water (advies 2008/03) signaleerde, is trilaterale afstemming nodig bij de vaststelling van de ambities en de te nemen maatregelen, om zodoende recht te doen aan de samenhangen binnen het Waddenecosysteem. Het Wadden Sea Plan kan het kader bieden waarbinnen de Wadden Sea Board deze afstemming kan regelen.

Verder kan het plan vooral op het terrein van de informatie-uitwisseling tussen de landen en tussen de stroomgebieden een belangrijke rol spelen.

3.4 Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Onlangs is de Kaderrichtlijn Mariene Strategie van kracht geworden (richtlijn 2008/56/EG van 17 juni 2008). Deze richtlijn moet uiterlijk op 19 juli 2010 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving. De richtlijn verplicht de lidstaten ertoe om de goede ecologische toestand van het mariene milieu in de zeevaten waarvoor zij verantwoordelijk zijn, te garanderen. De mariene strategie beïnvloedt het waterbeheer van de Waddenzee door de eisen die de richtlijn stelt aan de waterkwaliteit van het Noordzeewater (waar de Kaderrichtlijn Water eisen stelt aan het zoete water dat van landzijde de Waddenzee binnenkomt). Op dit gebied zullen de Noordzeelanden, waaronder de drie Waddenzeelanden, in OSPAR-verband samenwerken. Het is wenselijk dit in trilateraal verband te coördineren, zodat de drie Waddenzeelanden in het Noordzee-overleg zo veel mogelijk gezamenlijk optreden. De inhoudelijke basis van dit gezamenlijke optreden zou in het Wadden Sea Plan kunnen worden vastgelegd.

3.5 Werelderfgoedstatus

Nederland en Duitsland hebben op 30 januari 2008 het nominatiedossier voor de Waddenzee als Werelderfgoed ingediend bij de UNESCO, het VN-orgaan op het terrein van onderwijs, wetenschap en cultuur. De Deense Waddenzee en een klein deel van de Duitse Waddenzee dat toebehoort aan de deelstaat Hamburg, zijn buiten deze aanmelding gebleven.⁹ Naar verwachting zal de Deense Waddenzee over een aantal jaren ook worden aangemeld. De beslissing van de UNESCO omtrent toelating van de Waddenzee tot de Werelderfgoedlijst wordt in juli 2009 verwacht.

De UNESCO en zijn adviesorgaan IUCN verwachten van de aanmelders dat zij aangeven op welke wijze het beheer van de Werelderfgoed Waddenzee zal plaatsvinden. Hoewel de formele minimumeisen die UNESCO stelt aan beheerplannen voor Werelderfgoederen niet hoog lijken, wordt wel een zo ambitieus mogelijk beheerplan gewenst. Het Trilaterale Wadden Sea Plan kan de rol van beheerplan voor Werelderfgoed Waddenzee vervullen. Voor de inhoudelijke eisen aan een beheerplan voor een Werelderfgoed gelden geen harde eisen, maar zijn wel richtlijnen opgesteld. Daartoe moet bij het opstellen van het plan de Operational Guidelines van de UNESCO worden gevolgd.¹⁰ Stakeholder involvement, de wijze waarop middelen worden gealloceerd en het omgaan met bedreigingen voor de Waddenzee, zijn daarbij belangrijke onderdelen. Naar het oordeel van de Raad biedt deze benadering belangrijke kansen voor versteviging van de trilaterale samenwerking. De Werelderfgoedstatus voor de Waddenzee verhoogt het bewustzijn van de ecologische eenheid die de Waddenzee is, en kan aansluiten bij het gevoel van trots onder de bewoners en de gebruikers van het Waddengebied. De toekenning van de Werelderfgoedstatus kan daarom momentum geven om meer ambitie in het Wadden Sea Plan te stoppen dan zonder deze status mogelijk zou zijn.

3.6 "Vrije onderwerpen"

Voor andere onderwerpen, waaronder bijvoorbeeld landschap en cultuurhistorie, geldt dat ze veel minder worden bepaald door de Europese richtlijnen. Deze onderwerpen worden aangeduid met de term "vrije onderwerpen". Voor deze vrije onderwerpen geldt dat de Waddenzeelanden mogelijk geheel verschillende doelen voor deze onderwerpen formuleren.

Daar waar afspraken over de vrije onderwerpen worden gemaakt, adviseert de Raad om ze doelgericht te formuleren, zodat de landen er elkaar in het verband van de Wadden Sea Board op kunnen aanspreken. Verder adviseert de Raad een uitvoeringsprogramma op te nemen, zodat duidelijk is wie het initiatief neemt, wie wat financiert, en wanneer het moet plaatsvinden, enz. Anders herhaalt zich de praktijk dat weinig wordt bereikt, zoals het geval is geweest met de uitkomsten van het Lancewad-project¹¹ en met de aanbevelingen van het Wadden Sea Forum in het rapport "Het ijs breken".¹²

⁹ Denemarken is bezig met het aanwijzen van de Waddenzee als nationaal park. Om dit proces niet te compliceren heeft Denemarken besloten niet mee te doen aan de nominatie van de Waddenzee als Werelderfgoed. In Hamburg is men bang dat de Werelderfgoedstatus de noodzakelijk geachte verdieping van de rivier de Elbe zal bemoeilijken.

¹⁰ UNESCO Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, Parijs 2008. Zie aanbevelingen 108 t/m 118 op p. 27-28.

¹¹ Zie voor de documenten die betrekking hebben op het project Lancewad www.lancewad.org

¹² Wadden Sea Forum, Het ijs breken (eindrapport), Wilhelmshaven februari 2005.





3.7 Monitoring en de uitwisseling van kennis en informatie

Tot dusver heeft de monitoring een centrale rol gespeeld in de trilaterale samenwerking. Het Trilateral Monitoring and Assessment Program (TMAP) heeft belangrijke resultaten opgeleverd, en het vijfjaarlijkse Quality Status Report (QSR) geeft nuttige beschrijvingen van onderdelen van het Waddenecosysteem, maar ook van menselijke activiteiten in het gebied. Toch bestaan op dit moment nog belangrijke kennishiaten dan wel is de kennis niet goed ontsloten, zowel wat betreft de werking van het ecosysteem van de Waddenzee als ook op sociaal-economisch vlak. Ook de gevolgen van de klimaatverandering zullen trilateraal moeten worden gemonitord, onder meer om keuzes te kunnen maken met betrekking tot het meegroeien van de Waddenzee met de zeespiegelstijging (zie hiervoor ook de onlangs door de Raad uitgebrachte adviesbrief Klimaat, advies 2009/01). De continuïteit van monitoringsactiviteiten op de langere termijn dient te worden gewaarborgd.

De samenwerking op het gebied van de monitoring en de uitwisseling van kennis en informatie is tot op heden redelijk succesvol geweest en dient dan ook verder te worden voortgezet en uitgebouwd. Ook de Nederlandse Waddenacademie kan daarbij een rol spelen.

3.8 Conclusie

Belangrijk is dat de huidige politieke en juridische context een andere is dan bij de vaststelling van het vigerende Wadden Sea Plan uit 1997. De Europese richtlijnen, met name de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water, spelen een veel dominantere rol dan toen.

Als gevolg van deze richtlijnen heeft een harmonisatie van regelgeving en beleid plaatsgevonden: de natuurwetgeving is in alle drie Waddenzeelands geënt op de Vogel- en Habitatrichtlijnen en alle drie de landen zijn ieder voor zich bezig met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, waarbij bovendien interactie over de landsgrenzen heen moet plaatsvinden doordat er grensoverschrijdende stroomgebieden zijn. Tussen Nederland en Duitsland is dat het stroomgebied van de Eems. Naast

het feit dat op deze terreinen al een zekere mate van harmonisatie heeft plaatsgevonden, geldt dat de richtlijnen ook verplichten om de gestelde doelen te bereiken. De landen worden door "Brussel" afgerekend; ze zullen als ze tekortschieten door de Europese Commissie ter verantwoording worden geroepen.

Voor onderwerpen die in sterke mate door de Europese richtlijnen worden bepaald, behoeft het Wadden Sea Plan niet veel te regelen. Op deze terreinen moet het Wadden Sea Plan vooral een strategisch plan zijn waarin de onderlinge afstemming tussen het beleid van de landen wordt geregeld. Ook voor de richtlijn Mariene Strategie zal dit gelden, omdat deze richtlijn de drie Waddenzeelands al verplicht om op Noordzeeniveau samen te werken.

De aangevraagde Werelderfgoedstatus biedt het Wadden Sea Plan vooral kansen, omdat het plan als het beheerplan voor het Werelderfgoed Waddenzee kan dienen en deze nieuwe status een nieuw momentum kan geven om meer ambitie in het Wadden Sea Plan te brengen. De Operational Guidelines zullen voor de inrichting van het beheerplan moeten worden gevolgd.

Voor de "vrije onderwerpen" geldt dat ze, waar het wenselijk is om trilateraal afspraken te maken, afrekenbare doelen moeten kennen die door de Wadden Sea Board kunnen worden getoetst.

Het Wadden Sea Plan vormt verder vooral de basis voor de trilaterale monitoring en levert een kader voor de uitwisseling van kennis en ideeën, waarbij de samenwerking op dit terrein wordt gefaciliteerd en uitgebouwd. Waar nodig dient het Wadden Sea Plan een coördinerende functie en een regiefunctie te hebben. Het plan mag niet vrijblijvend zijn.

Het Wadden Sea Plan moet een heldere visie kennen. De ambitie moet zijn om gezamenlijk verder te werken aan de bescherming van het ecosysteem van de Waddenzee. De Raad meent dat het Wadden Sea Plan, als aan de aanbevelingen uit dit hoofdstuk wordt voldaan, een inspirerend plan kan worden dat kan bijdragen aan een versterking van de trilaterale samenwerking.



4 WIJZIGING VAN DE STRUCTUUR VAN DE TRILATERALE SAMENWERKING

In hoofdstuk 3 heeft de Raad aangegeven in welke richting het Wadden Sea Plan zijns inziens inhoudelijk ontwikkeld moet worden. In dit hoofdstuk geeft de Raad zijn visie op de structuur van de trilaterale samenwerking, en dan vooral op de functie en samenstelling van de Wadden Sea Board.

4.1 Wadden Sea Board

Voor de samenstelling van de Wadden Sea Board zijn twee uiterste denkrichtingen mogelijk.

Denkrichting 1: een netwerkorganisatie

De eerste denkrichting is dat, omdat het Wadden Sea Plan weinig afrekenbare doelen bevat, het ook niet nodig is om van de Board een sturende organisatie te maken. Vanwege het feit dat het Wadden Sea Plan vooral een missie kent, moet de Board vooral een netwerkorganisatie zijn. Het is niet gewenst noch noodzakelijk om de Wadden Sea Board op te tuigen met bevoegdheden, zoals overigens in de voorstellen van de regeringen ook niet wordt bepleit. Van groot belang is vooral dat de Board een missie heeft, en daarmee een richting om naartoe te werken en elkaar daarop aan te spreken.

Het voordeel van een netwerkorganisatie is gelegen in het bieden van een platform waarbinnen kennis en ideeën onderling worden uitgewisseld. Een dergelijke Wadden Sea Board haalt zijn kracht uit de mate waarin men er in slaagt lerend vermogen te ontwikkelen. Het toekennen van bevoegdheden aan de Board is dan ook niet nodig en kan zelfs averechts werken, omdat de Board niet een eigen democratische legitimatie bezit, maar een die is afgeleid van de nationale overheden van de drie landen.

Voor de samenstelling van een dergelijke Wadden Sea Board is het van belang dat ook inhoudelijk deskundige onafhankelijke leden erin zitting hebben. Hierbij hoeft niet alleen aan wetenschappers te worden gedacht, maar ook aan anderen. Juist de aanwezigheid van deze onafhankelijke leden versterkt het lerend vermogen van de bestuurlijke organisatie, het bevordert de onderlinge kritiek en vrijwaart voor zelfgenoegzaamheid.

De Wadden Sea Board moet in deze denkrichting kortom vooral een netwerkorganisatie zijn, gericht op het uitwisselen van kennis en ideeën. De Board moet niet alleen bestaan uit ambtenaren, maar ook uit onafhankelijke leden.

Denkrichting 2: een sturingsorganisatie

De andere denkrichting is dat, juist omdat het Wadden Sea Plan weinig afrekenbare doelen kent, het van belang is om daarnaast een sterke Wadden Sea Board te hebben. De Board heeft de taak om toe te zien op de naleving van het uitvoeringsprogramma, maar ook om nieuwe acties te initiëren.

In deze denkrichting moet de Board niet slechts een netwerkorganisatie zijn, maar meer een sturingsorganisatie. Om regie en nieuw elan in de samenwerking te brengen, moet de Wadden Sea Board niet alleen een taak en een missie krijgen, maar ook bevoegdheden: de Board moet "tanden" krijgen. De taak van de Wadden Sea Board is, naast het toezien op de naleving van het Wadden Sea Plan, ook het initiëren van nieuw beleid en nieuwe initiatieven.

In deze denkrichting is het belangrijk dat de Board een zelfstandige politieke of bestuurlijke verantwoordelijkheid krijgt. Deze verantwoordelijkheid moet ook worden weerspiegeld in de samenstelling van de Board. Dit betekent dat de Board niet zo zeer ambtelijk, maar juist politiek-bestuurlijk moet worden samengesteld.

De Raad is van mening dat elementen uit beide denkrichtingen van belang zijn voor de Wadden Sea Board. Omdat op een aantal terreinen geen harde doelen behoeven te worden geformuleerd die door "Brussel" worden afgerekend, zal de Board in zekere mate de trekken van een netwerkorganisatie mogen hebben. Dit betekent dat de Board ambtelijk kan worden samengesteld, aangevuld met enkele inhoudelijk deskundigen.

De afspraken in het Wadden Sea Plan zijn echter niet geheel vrijblijvend. De trilaterale samenwerking verliest haar geloofwaardigheid als de afspraken niet worden nageleefd. Dit betekent dat de Wadden Sea Board, gesteund door de Ministersconferentie, moet controleren of afspraken worden nageleefd en de betrokkenen daarop aanspreken. In die zin zal de Board wel degelijk een sturende rol moeten hebben.

Daarnaast heeft de Wadden Sea Board een belangrijke taak in de voorbereiding van de Trilaterale Ministersconferentie. De Board heeft daardoor een belangrijke taak bij het verzekeren van de voortgang van de trilaterale samenwerking.

De in te stellen Wadden Sea Board moet een sturende rol hebben in de trilaterale samenwerking. Hij dient een belangrijke taak te hebben in de voorbereiding van de Trilaterale Ministersconferentie en in de naleving van de gemaakte afspraken.

4.2 Evaluatie

De Raad heeft hierboven aanbevelingen gedaan voor de invulling van het Wadden Sea Plan en de Wadden Sea Board. De Raad acht het van belang om over enkele jaren te evalueren of het geheel naar behoren functioneert. Daarbij moet worden gezien of de rol die het Wadden Sea Plan is toegeëcht en de inrichting van de Wadden Sea Board de juiste zijn geweest. Zo nodig zullen er dan alsnog aanpassingen moeten worden aangebracht.



Wellicht dat in de toekomst het Wadden Sea Plan zich kan ontwikkelen tot het gezamenlijke Natura 2000-beheerplan voor de Waddenzee en ook anderszins verdergaand wordt samengewerkt. Bij de evaluatie van de trilaterale samenwerking dient bekeken te worden of de samenstelling van de Wadden Sea Board nog past bij de rol en de functie van de Board. Ook een meer politieke of bestuurlijke samenstelling van de Board kan dan in beeld komen.

De Raad adviseert om de Wadden Sea Board en het Wadden Sea Plan over enkele jaren te evalueren. Daarbij moet gekeken worden naar de rol en functie van het Wadden Sea Plan, naar de rol, de functie en de samenstelling van de Wadden Sea Board en naar de onderlinge relatie tussen Board en Plan.

4.3 Wetenschappelijk symposium

Tenslotte wordt gewezen op het grote belang van het Wetenschappelijk symposium in het kader van de trilaterale samenwerking. Zoals de Raad in zijn advies Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking (advies 2005/01) aangaf, kunnen wetenschappelijke symposia resulteren in vernieuwende aanbevelingen in de richting van beleid, bestuur en beheer. Voorwaarde is wel dat er een duidelijke scheiding is tussen de wetenschappelijke discussie, de beleids- en beheersmatige vertaling van wetenschappelijke conclusies en

de politiek-maatschappelijke discussie bij de voorbereiding en het verloop van het symposium. Ook dient het wetenschappelijk symposium zodanig te worden gepland ten opzichte van de Regeringsconferentie dat de conclusies nog op een goede manier vertaald kunnen worden in aanbevelingen richting de beleidsmakers. Een trilaterale commissie bestaande uit onafhankelijke wetenschappers en overheidsvertegenwoordigers moet deze vertaling verzorgen.

Het eerstvolgende Wetenschappelijk symposium zal worden gehouden van 30 maart t/m 3 april 2009. Dit is ruimschoots voor de volgende Regeringsconferentie, die in 2010 zal plaatsvinden (de locatie en de data zijn nog niet bekend zijn gemaakt). Dit geeft de mogelijkheid om vanuit de wetenschap de Trilaterale Ministersconferentie te voeden met ideeën die de vaart (terug)brengen in de uitvoering van de trilaterale afspraken.

De Raad herhaalt de aanbeveling om een gezamenlijke commissie van onafhankelijke wetenschappers en overheidsvertegenwoordigers de conclusies van het Wetenschappelijk symposium te laten vertalen in aanbevelingen richting de beleidsmakers (de Wadden Sea Board en de Regeringsconferentie).



5 VOORLOPIGE OPVATTINGEN VAN DE VOORZITTERS EN SECRETARISSEN VAN DE DUITSE EN DEENSE COLLEGA-ADVIESRADEN

Met de voorzitters en secretarissen van de Duitse en Deense adviesraden zijn de status van het Wadden Sea Plan en de invulling van de Wadden Sea Board in november 2008, op hoofdlijnen en oriënterend, besproken. Ook zijn schriftelijk enkele voorlopige reacties ontvangen.

Voor het Wadden Sea Plan lijken alle collega-adviesraden een sterke (formele) juridische binding onwenselijk te vinden. De inhoud van het plan en het vereiste dat naar het plan gehandeld wordt, wordt belangrijker gevonden.

De Deense adviesraad wijst erop dat het Wadden Sea Plan als een niet-bindend plan zijn doel heeft gediend, en meent dat een bindend instrument juridische problemen met zich mee zou kunnen brengen.

Gebleken is verder dat de voorzitters en secretarissen van de Deense adviesraad en van de beide adviesraden van Sleeswijk-Holstein geen politiek-bestuurlijk samengestelde Wadden Sea Board ambiëren. Ze zien voor de Wadden Sea Board vooral een uitvoerende taak in het kader van het Wadden Sea Plan.

De adviesraad van Nedersaksen wijst op het belang van een structuurwijziging, en hoopt vooral op een sterkere integratie van de Waddenzeesamenwerking in het werk van de onderscheiden regeringen. Er mag geen "superbureaucratie" ontstaan en de trilaterale afspraken moeten het karakter van aanbevelingen hebben.

Het advies van de Raad over zowel het Wadden Sea Plan als de Wadden Sea Board, ligt grotendeels in lijn met de opvattingen die hierover bij de Duitse en Deense collega-adviesraden leven. Ook de Raad beveelt – althans voor dit moment – een niet-politiek samengestelde Wadden Sea Board aan. Het Wadden Sea Plan behoeft niet een juridisch bindend plan te worden, maar moet wel moreel bindend zijn: de Wadden Sea Board moet de partijen aanspreken op de naleving van de afspraken. Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat de Raad voor de toekomst wel mogelijkheden ziet om intensievere vormen van samenwerking te ontwikkelen, waarbij het Wadden Sea Plan zou kunnen transformeren naar een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan voor de Trilaterale Waddenzee. In dat geval kan ook een meer sturende Wadden Sea Board en/of een meer politieke of bestuurlijke samenstelling ervan in beeld komen.





GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Essink, K., e.a., Wadden Sea Quality Status Report 2004, Wilhelmshaven 2005

Evaluation Favorable Conservation Status, working document Trilateral Working Group TWG 07-1, Wilhelmshaven 30 March 2007

HARBASINS: Management plans for the harmonized implementation of the Water Framework directive in estuaries and coastal areas, Results of the final transnational Interreg IIIb HARBASINS conference, Rotterdam 4-5 June 2008, te vinden op: <http://www.harbasins.org/index.php?id=87>

HARBASINS Report: Synergies in WFD implementation in the Wadden Sea, Report from the trilateral workshop, Hamburg 24-25 October 2007, te vinden op: <http://www.harbasins.org/index.php?id=96>

LANCEWADplan, <http://www.lancewad.org>

Moser, M., and A. Brown, Trilateral Wadden Sea Cooperation External Evaluation Report, Wilhelmshaven 2007

Oxford Brookes University, Impacts Assessment Unit, Review of International Legal Instruments, Policies and Management in respect of the Wadden Sea Region, Final Report for the Wadden Sea Forum, Oxford 2003

Phillips, A., Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas, Protected Landscapes/Seascapes, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 9 (IUCN – The World Conservation Union), Cardiff 2002

Raad voor de Wadden, Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking (advies 2005/01), Leeuwarden 2005

Trilateral Monitoring and Assessment Program (TMAP), te vinden op: <http://www.waddensea-secretariat.org/TMAP/Monitoring.html>

UNESCO Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, Parijs 2008

Verklaring van Schiermonnikoog, Verklaring van de Tiende Trilaterale Regeringsconferentie over de bescherming van de Waddenzee, Schiermonnikoog 3 november 2005

Verklaring van Stade, Trilaterale Waddenzee Plan, Ministeriële Verklaring van de Achtste Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee, Stade 22 oktober 1997

Waddenadviesraad, Advies met betrekking tot de 89e Trilaterale Regeringsconferentie over de Waddenzee (Tønder, oktober 2001), Leeuwarden 2000

Waddenadviesraad, Advies over het 'Trilateral Wadden Sea Plan', Leeuwarden 1997

Wadden Sea Forum, Het ijs breken (eindrapport), Wilhelmshaven 2005

Weston, J., Implementing International Environmental Agreements: The Case of the Wadden Sea, in: European Planning Studies Vol. 15, No. 1, p. 133-152



SUMMARY

The Minister of Agriculture, Nature Management and Food Quality has asked the Wadden Sea Council to issue advice on the Trilateral Wadden Sea Plan, the common Trilateral management plan for the Wadden Sea.

The Council observes that the European Birds, Habitats and Water Framework Directives have and have had a strong harmonising effect in the three Wadden Sea countries. To position the Wadden Sea Plan as a common Natura 2000 management plan has therefore only limited added value. Moreover, it is not currently feasible, in view of the legislative differences between the three Wadden Sea countries – and in Germany also between the three German federal states. E.g. in Germany a management plan is not mandatory, as it is in the Netherlands and Denmark. For that reason, this is not the right time for a proposal of that nature. However, for the future the possibility of a common Natura 2000 management plan should be explored.

The new Wadden Sea Plan must take the form of a strategic plan with an overarching vision on policy. The plan should in any case provide for mutual coordination between the national policies in the fields of Natura 2000 and the Water Framework Directive. Furthermore, other “free” subjects (not regulated by the directives) can and must be embodied in the Wadden Sea Plan.

It is in any case important to make clear arrangements to carry out the plan (such as terms and the like). The agreements in the Wadden Sea Plan are not as firmly binding as obligations based on European Directives, but they are morally binding.

The granting of World Heritage status could give momentum to imbue the Wadden Sea Plan with more ambition than would be possible without this status. The future Wadden Sea Plan can function as the management for the World Heritage site Wadden Sea. The UNESCO demands minimal requirements, which the Wadden Sea Plan can easily meet.

The Marine Strategy Framework Directive calls for coordination at North Sea level, for which purpose the Wadden Sea countries could act jointly. This coordination also could take place in substance through the Wadden Sea Plan.

The Council furthermore points at the successful joint monitoring and exchange of knowledge and information for the Trilateral cooperation. These must be continued and extended.

The new Wadden Sea Board should have a steering role in the Trilateral cooperation. It must have a task in the preparation of the Trilateral Ministerial Conference and in supervision of the compliance with the agreements made.

The performance of the Wadden Sea Plan and the Wadden Sea Board should be evaluated in a few years’ time. The evaluation must cover the Plan’s role and function, the Board’s role, function and composition and the mutual relation between Board and Plan.

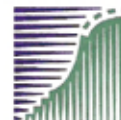
The importance of the (regularly organized) scientific symposium for the Trilateral cooperation is emphasized. It is important to have the conclusions of the scientific symposium translated into recommendations for the policymakers (the Wadden Sea Board and the Governmental Conference). The Council has recommended before to have a joint committee of independent scientists and government representatives for that purpose. The Council repeats that recommendation.

The Council’s recommendations are currently closely in line with the provision positions taken by the German and Danish fellow-advisory councils. The Council does however take the view that a more obligatory form of cooperation will have to be considered in the future.



bijlagen

Raad voor de Wadden
Postbus 392
8901 BD LEEUWARDEN



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		DRZN. 2008/3362	22 oktober 2008
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Advies aanvraag trilaterale Waddenzeeplan		050-5992341	

Geachte Raad,

In november 2005 heeft de 10^{de} trilaterale regeringsconferentie over de Wadden plaatsgevonden. Op die conferentie is onder meer besloten (artikel 6 van de Verklaring van Schiermonnikoog, 2005) het Waddenzeeplan binnen de gedeelde visie, beginselen en doelen verder te ontwikkelen om zo te zorgen voor een gecoördineerde en consistente implementatie van met name de Europese wetgeving. Tevens is aangegeven dat andere relevante informatie en andere internationale afspraken, inclusief het Lancewadplan project, hierbij bezien zal worden.

Ook is op deze conferentie afgesproken dat de partners zich zullen 'concentreren op een nauwere samenwerking, gericht op de implementatie van de EG-Richtlijnen. De komende periode zullen wij onze samenwerking evalueren, inclusief de structuur van onze organisatie' (Artikel 30).

Inmiddels is op beide onderdelen de nodige voortgang geboekt. Het trilaterale Waddenzeesecretariaat (Common Wadden Sea Secretariat, CWSS) heeft een voorlopige analyse uitgevoerd in hoeverre de eerste uitkomsten van de implementatieprocessen van Natura 2000 (N 2000) en de kaderrichtlijn Water (KRW) in de drie landen passen binnen de ecologische doelen zoals geformuleerd in het Waddenzeeplan.

De evaluatie van de trilaterale waddenzeesamenwerking is uitgevoerd en is thans in het stadium van de uitwerking van de aanbevelingen.

Daarnaast zij vermeld dat Duitsland en Nederland een gezamenlijke nominatie hebben ingediend bij het Werelderfgoedsecretariaat in Parijs, om de Waddenzee op de Werelderfgoedlijst te plaatsen. De inzet is om het vernieuwde Waddenzeeplan ook te laten fungeren als een managementplan zoals bedoeld volgens de UNESCO Werelderfgoed Conventie.

Op het nationale beleidsterrein van de Waddenzee wordt op dit moment gewerkt aan een Beheer- en Ontwikkelingsplan (BenO-plan), een Beheerplan Natura 2000 en een stroomgebiedsbeheerplan voor de Waddenzee.

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Regionale Zaken
Vestiging Noord
Cascadeplein 6
Postadres: Postbus 30032
9700 RM Groningen
Telefoon: 050 - 5992300
Fax: 050 - 5992399



Datum	Kenmerk	Vervolgblad
22 oktober 2008	DRZN. 2008/3362	2

Gelet op de eerder door u uitgebrachte adviezen over trilaterale onderwerpen zoals over de relatie van het te ontwikkelen Nederlandse BenO-plan tot het Waddenzeeplan, en met inachtneming van de ontwikkelingen zoals geschetst sinds 2005, verzoek ik u mij te adviseren over het:

trilaterale Waddenzeeplan

Het trilaterale Waddenzeeplan is een gezamenlijk beheerplan voor de Waddenzee, met daarin opgenomen het beleid, de maatregelen, projecten en acties van de drie landen om de gezamenlijke doelen te realiseren. Deze doelen liggen op het gebied van landschap en cultuur, water en sediment, kwelders, getijdengebieden, stranden en duinen, estuaria, kustwateren, landelijk gebied, vogels en zeezoogdieren.

Het Waddenzeeplan is nu ruim 10 jaar vigerend en heeft een bepaalde positie verworven in het geheel aan plannen dat van toepassing is op het Waddenzegebied. Gelet op de vereisten zoals hierboven aangehaald waaraan het vernieuwde Waddenzeeplan zal moeten voldoen, ontvang ik graag van de Raad advies welke rol en positie het Waddenzeeplan moet behouden of zou moeten en kunnen innemen in het grotere geheel aan plannen. Hierbij is het van belang om na te gaan welke rol en positie het Waddenzeeplan tot dusver heeft kunnen spelen, welke aspecten ertoe hebben geleid dat het Waddenzeeplan als zodanig heeft kunnen functioneren en hoe dit in het algemeen is beoordeeld.

Met inachtneming van bovengenoemde zaken, zoals de eerder uitgebrachte adviezen en gelet op lopende planontwikkelingen, wil ik de Raad nadrukkelijk vragen aandacht te schenken hoe een hernieuwd Waddenzeeplan, passend in de diverse (nationale) lopende beheerplanontwikkelingen, een inspirerende positie kan innemen.

Van blijvend belang hierbij is, uiteraard, aandacht te schenken aan aspecten van haalbaarheid en doelmatigheid.

Tenslotte wil ik u vragen eventuele inbreng van de adviesorganen van de andere waddenzeelanden mee te nemen in uw definitieve eindadvies.

Graag zie ik uw advies vóór 1 januari 2009 tegemoet.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit.

G. Verburg



RAAD

- Mevr. M. (Margreeth) de Boer *voorzitter*
Prof.dr. J.P. (Jan) Bakker *beheer natuurterreinen*
Ir. R. (Rindert) Dankert *plattelandsontwikkeling en landbouw*
Prof.dr. F. (Fred) Fleurke *openbaar bestuur*
Prof.dr.drs. H. (Henk) Folmer *relaties economie en ecologie*
Dr. W.P. (Wim) Groenendijk *(duurzame) energie*
Prof.dr. V.N. (Victor) de Jonge DSc *ecosysteem*
Mevr. drs. J.D. (José) Kimkes *sociaal-economische bedrijvigheid*
Drs. M.J. (Martinus) Kusters *recreatie en toerisme*
Ing. J.K. (Johan) Nooitgedagt *waddenvisserij*
Mevr. dr.ir. E.C.M. (Elisabeth) Ruijgrok *belevingswaarde*
Drs. M. (Meindert) Schroor *menswetenschappen*
Mevr. mr. S.M.A. (Susanna) Twickler *juridische kennis*
Drs. W. (Pim) Visser *sociaal-economische bedrijvigheid*

SECRETARIAAT

- Mevr. mr. J. (Jacoba) Westinga *secretaris*
Ir. R. (Roel) de Jong *projectmanager tevens plaatsvervangend secretaris*
Mr. dr. P. (Peter) Mendelts *senior projectleider*
Mevr. drs. L.H. (Lisa) Gordeau *beleidsmedewerker/projectleider*
Drs. G.J. (Gelijjn) Werner *beleidsmedewerker*
Mevr. F.S. (Foke) Zijlstra *senior medewerker bedrijfsbureau*
Mevr. M.J. (Mia) van Raamsdonk *medewerker bedrijfsbureau*



ADVIEZEN 2003

- 2003/01
"Duurzaam duurt het langst": advies over duurzame Waddenvisserij
- 2003/02
PSSA: "niet de letter maar de geest"
- 2003/02
Advice concerning the Wadden Sea as a PSSA
- 2003/03
Communicatie bekeken: "the coming-out of KCOW"
- 2003/04
Integraal kustbeleid; meer dan veilig – Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

ADVIEZEN 2004

- 2004/01
"Duurzaam duurt het langst – II": Naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee
- 2004/02
Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid
- 2004/03
Rampenplan Waddenzee
- 2004/04
Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)
- 2004/05
Risicoanalyse Waddenzee – Een samenhangend overzicht
- 2004/06
Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie
- 2004/07
Europese Kaderrichtlijn Water

ADVIEZEN 2005

- 2005/01
Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking
- 2005/01
Trilateral for the Future: towards a stronger trilateral partnership
- 2005/02
Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)
- 2005/03
Investeringsplan Waddenfonds
- 2005/04
Werken aan Wadden-weten; welke rol kan een Waddenacademie spelen?
- 2005/05
Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee
Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het openbaar bestuur

ADVIEZEN 2006

2006/01

Pkb Waddenzee

beleidsinstrument in blessuretijd

2006/02

Uitvoeringsplan Waddenfonds (briefadvies)

2006/03

Concept Convenant Vaarrecreatie Waddenzee

ADVIEZEN 2007

2007/01

Naar en sterk en houdbaar B&O-plan

Beheer- en Ontwikkelingsplan voor de Waddenzee

2007/02

Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het Landelijk Gebied,
de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad

2007/03

Natuurgrenzen voor dagelijks gebruik

2007/04

Natuurlijk vissen op de Waddenzee

ADVIEZEN 2008

2008/01

Wind oogsten met blikvangers? (briefadvies)

2008/02

Zoet-zout; kansen voor herstel van zoet-zoutovergangen in het Waddengebied

2008/03

Kaderrichtlijn Water (briefadvies)

2008/04

Het Waddengebied als proeftuin voor biomassa

2008/05

Identiteit als troef: Waddenlandschap vol verrassingen

ADVIEZEN 2009

2009/01 Wadden en klimaat; aanzet uitwerking Deltacommissie (briefadvies)

OVERIGE PUBLICATIES

2003

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

2005

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

2006

Evaluatie eerste zittingsperiode Raad voor de Wadden 2003 - 2006

2008

Waddenzee-Waddenland, historische verkenningen rond de geografische identiteit en
begrenzing van het internationale Waddengebied, Meindert Schroor

'Recreatie en toerisme in het Waddengebied' (analyserapport behorende bij advies 2008/05)



COLOFON

advies over het WADDEN SEA PLAN
2009/02

tekst & uitgave

RAAD VOOR DE WADDEN

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

vormgeving

RAAD VOOR DE WADDEN

druk

Van der Eems, Easterein

kaart omslag

© CWSS

foto's binnenwerk

Jacoba Westinga
CWSS blz. 9
www.kustfoto.nl (Rijkswaterstaat) blz. 16

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

