



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving



Adviesrapport

**Verkenning
Noordzeestrategie 2030**





Inhoudsopgave

Samenvatting—5

Advies—6

- De opdracht—6
- Product en proces—7
- Onafhankelijk voorzitterschap —11
- Een Akkoord vergt voldoende tijd, maar niet teveel—12
- Naar een gezamenlijke agenda—13
- Kennis—14
- De visserij—15
- Transitiefonds—15

Bijlagen—17

Bijlage 1: Opdrachtbrief van de minister—18

Bijlage 2: Overzicht van geraadpleegde personen en overleggrema—23

Bijlage 3: Leidende principes op de Noordzee volgens de stakeholders—24

Bijlage 4: Gezamenlijkheid van de Strategische Agenda Noordzee—30

Bijlage 5: Planvorming Noordzee door de overheid—33



Samenvatting

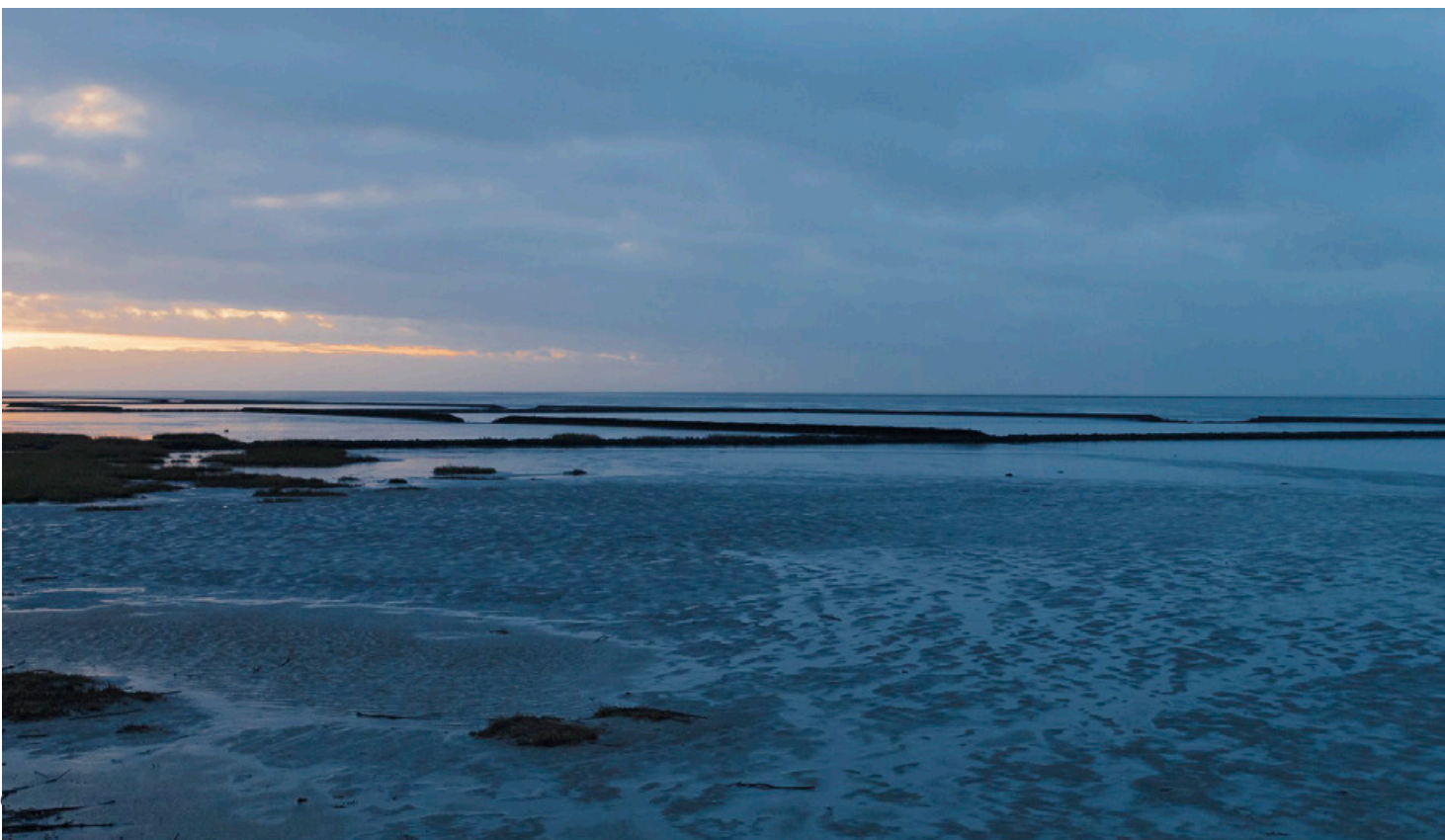
Op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tevens de coördinerend minister voor de Noordzee, heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) verkend hoe voor een strategische overheidsagenda voor de Noordzee voldoende draagvlak is te vinden in de samenleving.

Er is veel steun om de komende decennia op de Noordzee aanzienlijk meer energie uit wind op zee te winnen (Klimaatakkoord). Maar er is ook bij velen het besef dat deze forse groei van windmolenparken op zee een zorgvuldige afweging vraagt van alle belangen die op de Noordzee in het geding zijn. Dan gaat het niet alleen om het verdelen van de pijn, maar juist ook om door innovatie nieuwe perspectieven te ontwikkelen. Daarbij is een gezonde Noordzee niet een soort afgeleide van de verschillende functies maar een grote waarde op zichzelf.

Kort samengevat trekt het OFL uit zijn verkenning de volgende conclusies:

1. Er is een kwaliteitssprong nodig in het beleidsvormingsproces: van een consultatief naar een participatief proces, van reageren op ambtelijke concepten naar gezamenlijk met stakeholders werken aan een Noordzeeakkoord.

- Stel daartoe een Noordzeeoverleg in van Rijk en stakeholders, onder onafhankelijk voorzitterschap.
 - Trek voor het tot stand brengen van zo'n Akkoord een half jaar uit.
 - Werk op basis van een gezamenlijke agenda van overheid en stakeholders.
 - Breng een werkverband tot stand tussen het Noordzeeoverleg en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
 - Verzoek de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) een wetenschappelijke commissie samen te stellen die het Noordzeeoverleg kan adviseren over alle vragen van wetenschappelijke aard.
2. Plaats op de agenda van het Noordzeeoverleg vooral die visserijvraagstukken, waarbij overleg met de andere partners op de Noordzee zinvol is. Gezien de verwevenheid van de rol van de visserij op de Noordzee met de toekomst van de visserijsector als geheel is zorgvuldige afstemming tussen de onafhankelijk voorzitter en het ministerie van LNV geboden.
 3. Het verdient aanbeveling vroegtijdig in het Noordzeeoverleg tot afspraken te komen over een Transitiefonds: aard, omvang en financiering. Ook afspraken over de governance van zo'n fonds kunnen bijdragen aan de totstandkoming van een Noordzeeakkoord.





Advies

De opdracht

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) verzocht een verkenning Noordzeestrategie 2030 uit te voeren. Deze verkenning zou, aldus de minister, als resultaat moeten hebben een duurzame samenwerking tot stand te brengen tussen stakeholders bij het Noordzeebeleid en -beheer en de daarbij betrokken verantwoordelijke ministeries. De brief van 15 oktober 2018 van de minister is als **bijlage 1** bij dit advies gevoegd.

De minister verzocht het OFL te adviseren op basis van een (ambtelijk) concept voor een Strategische Agenda Noordzee 2030 en het daarbij behorende Uitvoeringsprogramma (versie 0) door deze met stakeholders te bespreken en te identificeren op welke aspecten sprake is van een gemeenschappelijke agenda. De minister maakt een onderscheid tussen het draagvlak voor de inhoudelijke en strategische keuzes enerzijds, fase 1 van het OFL-advies en een advies inzake de governance anderzijds. Dat laatste zou - als fase 2 - in overleg met het Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee (IDON) kunnen worden uitgebracht.

Wij hebben vervolgens met de betrokken stakeholders, de projectleiders, de leden van het IDON en de verantwoordelijke directeuren-generaal gesprekken gevoerd. Een overzicht van de geraadpleegde personen en overleggremia is bijgevoegd als **bijlage 2**.

Tijdens deze verkenning ontving de voorzitter van het OFL een document van de stakeholders waarin zij hun bereidheid uitspraken met de overheid te werken aan een Noordzeeakkoord. De stakeholders formuleren een aantal gezamenlijke leidende principes, de opdracht die zij een onafhankelijk voorzitter, zichzelf en de overheid zouden willen geven en wat zij vragen van de overheid. Vanuit de verschillende stakeholders voegen zij citaten toe van hetgeen - per sector - wordt gezien als de kern van een Noordzeeakkoord. Het document is integraal opgenomen als **bijlage 3**.

“Luister naar de stemmen van het water...”

Theo van Baaren¹



Tijdens onze verkenning vonden - onder leiding van voorzitter Kees Vendrik - in de werkgroep wind op zee van de Elektriciteitstafel (als onderdeel van het werken aan het Klimaatakkoord) gesprekken plaats waarbij de toekomst van de Noordzee ook in het geding was. Met de voorzitter van de werkgroep is regelmatig contact gehouden. Zoveel is zeker: de keuze voor een forse uitbouw van de energiewinning door wind op zee wordt breed gedeeld. Wie het serieus meent met een drastische reductie van CO₂ op land is gehouden de hoeveelheid schone energie van zee fors op te voeren. Er is brede overeenstemming om daar op in te zetten.

¹ Theo van Baaren, 1912-1989, dichter en wetenschapper.

Maar evenzeer maken veel maatschappelijke organisaties zich ernstig zorgen of deze groei van de windparken op zee voldoende inpasbaar is in een gezonde ontwikkeling van de Noordzee. Dat vraagt een nieuwe balans tussen de vele functies die de Noordzee nu vervult. Binnen de werkgroep wind op zee is die samenhang expliciet besproken, waarbij door de stakeholders een Noordzeeakkoord als randvoorwaardelijk wordt gezien voor het succes van het Klimaatakkoord.

Vastgesteld kan worden dat de opdracht van de minister aan het OFL, de verklaring van de stakeholders en de afspraken die lijken te worden gemaakt over wind op zee in het Klimaatakkoord, veel aanknopingspunten bieden om tot een meer gezamenlijke aanpak te komen.² Maar de eerlijkheid gebiedt te erkennen dat er in de benadering van het 'samen werken aan de Noordzee' ook markante verschillen tussen overheid en stakeholders zichtbaar worden.

Het goede nieuws is dat de minister spreekt van "aanpassing of aanscherping" van de Strategische Agenda Noordzee 2030 om "meer gezamenlijk eigenaarschap" te bereiken. Daaruit blijkt zeker de intentie om overheid en stakeholders meer op één lijn te krijgen.

Stakeholders spreken hun bereidheid uit samen met een onafhankelijk voorzitter en de overheid toe te werken naar een Noordzeeakkoord dat 'ondersteunend wil zijn' aan de Strategische Agenda, die de overheid momenteel voorbereidt. Dat werken aan een Akkoord van overheid én stakeholders onder onafhankelijk voorzitterschap is cruciaal in het voorstel van de stakeholders. De adviesaanvraag van de minister spreekt (slechts) uit: "Het idee van een Noordzeeakkoord tussen de stakeholders blijft hierbij actueel."

De stakeholders zijn bereid te werken aan een Noordzeeakkoord omdat ze beseffen dat succes van de uitvoering van het Klimaatakkoord, als het om energie uit wind op zee gaat, alleen mogelijk is als er consensus ontstaat over de toekomst van de Noordzee. Het Rijk heeft zich nog niet definitief uitgesproken over de weg waarlangs het consensusvorming tot stand wil brengen. Het OFL beschouwt de adviesvraag van de minister als een belangrijke stap op weg naar zo'n uitspraak. Daarbij luistert uiteindelijk een gezamenlijk verwachtingspatroon van Rijk én stakeholders nauw, al was het slechts om later teleurstellingen te voorkomen.

Product en proces

Op verzoek van de minister heeft het OFL een analyse gemaakt van de opvattingen van de stakeholders over het concept van de Strategische Agenda Noordzee 2030. Een weergave van de bevindingen is bijgevoegd als **bijlage 4**. In **bijlage 5** is in kaart gebracht hoe recent binnen de overheid aan de planvorming voor de Noordzee is gewerkt.

Procesmatig valt allereerst op dat partijen niet alleen hun onderlinge verschillen onderkennen, maar ook dat er verschillende beleidsopvattingen bestaan tussen betrokken departementen (en soms zelfs ook binnen departementen). De meeste stakeholders onderhouden intensief contact met 'hun' departement en waarderen die contacten in het algemeen. Al is het patroon van die contacten wel complexer geworden na de herverdeling van taken tussen departementen bij de laatste kabinetsformatie. Maar ze zijn zich er ook goed van bewust dat de route op weg naar een gemeenschappelijk kader voor de Noordzee wordt belemmerd wanneer de verschillende belangen niet onderling worden gewogen. Met name nu wel wordt 'doorgepakt' ten aanzien van wind op zee, wordt het als dringend noodzakelijk ervaren de drukte op de Noordzee gezamenlijk te analyseren. En vooral afspraken te maken die leidend kunnen zijn voor de Strategische Agenda.

Het gaat daarbij niet alleen om een tempoverschil tussen de aanpak van wind op zee en een integrale visie op de Noordzee. Het gaat er ook om vanuit welke uitgangspositie naar vraagstukken wordt gekeken. Tijdens onze verkenning zei een van onze gesprekspartners: *"De Noordzee is geen industrieterrein waar een windpark moeten worden ingericht."* Het tekent de 'spanning tussen percepties', de druk waar- onder het gesprek over de toekomst van de Noordzee staat.

² Op dit moment, medio december 2018, zijn de onderhandelingen over het Klimaatakkoord nog niet afgerond.

Het OFL overweegt daarbij het volgende. Tussen de verschillende functies van de Noordzee heeft altijd spanning gestaan. Natuurbeheer, scheepvaart, visserij, gas en oliewinning, zandwinning - om enkele te noemen - voegen zich niet zonder meer tot een houdbaar geheel. Maar het is de beoogde forse groei van energie uit wind op zee die het onontkoombaar maakt voor de wat langere termijn tot een zorgvuldige afweging te komen. Daarbij is een gezonde Noordzee, versterking³ en behoud van biodiversiteit, zorgvuldig natuurbeheer, niet een soort afgeleide van de verschillende functies maar een waarde op zich. Daarover zijn ook internationale afspraken gemaakt. Dat hoeft een vruchtbaar economisch gebruik (visserij, wind op zee) niet in de weg te staan. Maar de Noordzee is levende natuur, nationaal erfgoed, deel van onze identiteit en daarmee deel van onze verantwoordelijkheid voor de generaties die na ons komen. Die inhoudelijke betekenis van de Noordzee dient in de zorgvuldigheid van het proces tot uitdrukking te komen. Inhoudelijk zullen slimme functiecombinaties nodig zijn en daar waar dat niet lukt is een duidelijke zoneringsvermijding. Maar de toekomst van de Noordzee gaat niet alleen over bescherming of het verdelen van de pijn. Het gaat er ook om door innovatie nieuwe perspectieven te ontwikkelen. Juist voor ons land, als maritieme natie, is daarbij een voortrekkersrol te ontwikkelen, waarin ook het Nederlandse bedrijfsleven een bijdrage van grote betekenis kan leveren.

Het zal veel van alle partijen vragen daarin tot consensus te komen.

Product en proces, inhoudelijke keuzes en de manier waarop maatschappelijke organisaties daarbij zijn betrokken vormen een onlosmakelijk geheel.

Opvallend is de eensgezindheid in het oordeel van de stakeholders over het tot dusver gevolgde proces rond de concept Strategische Agenda. Er is zeker waardering voor het interdepartementale overleg (IDON), de projectleiders en de meer recente betrokkenheid van de 7 DG's⁴. En er wordt ook onderkend dat op tal van manieren is geprobeerd stakeholders bij de ontwikkeling van de agenda te betrekken. Soms intensiever, bijvoorbeeld over het ruimtegebruik, de kennisagenda, de natuur. Soms vrijblijvender in 'bijpraatsessies' met een breder gezelschap. Maar algemeen wordt het proces van consultatie over het document ervaren als een 'black box'. Stakeholders kunnen van tijd tot tijd op onderdelen van de Strategische Agenda-in-wording reageren,

³ De term 'versterking' wordt hier gebruikt omdat de Goede Milieu Toestand op de Noordzee nog niet is bereikt, waartoe ons land zich in EU verband wel heeft verplicht. De Noordzee bevindt zich nu niet in gezonde staat.

⁴ Het 7-DG overleg is ingesteld voor interdepartementale afstemming rond de Noordzee en bestaat uit directeuren-generaal van de ministeries van IenW, EZK, LNV, BZK, DEF en Rijkswaterstaat.



maar zien dan vervolgens onvoldoende terug van hetgeen er met hun reactie is gedaan. Omdat deze consultatie vaak sectorgewijs of issuegewijs plaatsvindt, ontwikkelt zich nog onvoldoende een integrale afweging ten aanzien van de Noordzee als geheel. Naar het gevoel van stakeholders worden voor de toekomst van de Noordzee wezenlijke keuzes feitelijk niet gemaakt. En voor zover ze wel worden gemaakt, voelt men zich geen partij.

Dat laatste behoeft naar het oordeel van het OFL ook geen verbazing: het proces van consultatie kenmerkt zich bijna per definitie als het overleg dat de eigenaar van het proces voert met belanghebbenden, met wie wel een serieus gesprek wordt gevoerd, maar die geen deelgenoot zijn in de besluitvorming. Het is, eenvoudig gezegd, geen model dat tot een gezamenlijke afweging leidt.

Stakeholders onderkennen zeker dat er knopen moeten worden doorgemaakt, dat alle belangen die op de Noordzee in het geding zijn zich niet meer zonder keuzes laten ordenen.

Ondertussen loopt door de dynamiek van het Klimaatakkoord de spanning op. De gedachte dat rond 2050 mogelijk zo'n 20% van de oppervlakte van de Noordzee door windparken zal worden bezet, tegen minder dan 0,5% op dit moment, maakt dat de betrokkenen ook beseffen dat zij zelf voor keuzes worden gesteld waarbij zij (zoals zij de voorzitter van het OFL schreven) *bereid moeten zijn over hun eigen schaduw heen te springen*.

Dat nog onvoldoende wordt gekozen ligt naar het oordeel van het OFL niet alleen aan het gevolgde consultatieproces maar ook aan de grote verschillen in benadering die tussen de departementen - en soms ook binnen departementen - bestaan. Hoe goed ook getracht wordt samen te werken tussen de ministeries, de bemoeienis van het Rijk met de Noordzee heeft een enigszins hybride karakter. De minister van IenW is de coördinerend minister voor de Noordzee, maar het coördinatievraagstuk heeft hier wel een heel specifiek karakter. Wanneer op land een minister coördinerende verantwoordelijkheden heeft, is daar altijd een lokale en een provinciale overheid die bundelend optreedt ten aanzien van belangen op de schaal waarop zij verantwoordelijkheid dragen. Op de Noordzee heeft de coördinerende minister niet alleen te maken met collega's die expliciete ministeriële verantwoordelijkheid dragen voor bijvoorbeeld visserij, natuurbeheer, energie, defensie en erfgoed, maar ook met een groot aantal inhoudelijk zeer betrokken stakeholders. De toekomst van de Noordzee kent niet één probleem eigenaar. De regieverantwoordelijkheid van het Rijk is ook voor de stakeholders een belangrijk onderwerp, evenzeer als de integraliteit van het beleid en het beheer van de Noordzee.

Opvallend is ook het oordeel van stakeholders over de gebrekkige wijze waarop de overheid eerder gemaakte afspraken nakomt. Zo wordt vaak verwezen naar afspraken over 'Joint Fact Finding' (JFF) en het ontwikkelen van een onderzoeksprogramma, omdat voor veel belangrijke keuzes op dit moment feitelijk de kennisbasis onvoldoende is. Het ontbreekt wellicht niet aan goede wil, maar wel aan een gezamenlijk sturingsmechanisme, dat er voor zou moeten zorgen dat de Joint Fact Finding goed geordend plaatsvindt en het ontwikkelde onderzoeksprogramma met spoed wordt uitgevoerd. Daarbij gaat het ook om het delen van informatie die 'ergens' bij de overheid bekend is. Stakeholders valt op dat departementen zelden kennis waarover zij beschikken uit zichzelf delen waardoor ze ook niet als een 'gezamenlijk gevonden feit' worden vastgesteld.⁵

De vastgestelde onvrede wordt verder gevoed doordat besluiten uitblijven die voor het vertrouwen in de overheid van externe partijen van groot belang zijn. Zo is het uitblijven van de implementatie van de aanwijzing van Natura 2000 en KRM gebieden op de Noordzee voor de natuur- en milieuorganisaties, feitelijk de uitvoering van de geldende Vogel- en Habitatrichtlijnen, een deel van de Kader Richtlijn Marien, een grote zorg. Het heeft, om het mild op te schrijven, het vertrouwen bij de natuur- en



milieuorganisaties in de overheid niet versterkt. Ook het onvoldoende handhaven en implementeren van bestaande regels op de Noordzee schaadt het vertrouwen.

Voor de visserij stapelen zich een aantal vraagstukken op onder andere de gevolgen van Brexit, de toekomst van de pulsvisserij, aanlandplicht, consequenties van de groei van windparken en de aanwijzing en implementatie Natura-gebied, die voor deze sector - en de mensen die er werkzaam zijn - fundamentele onzekerheden met zich brengt. De sector heeft dringend behoefte aan een langetermijnperspectief. De rol van de visserij op de Noordzee kan op weg naar een Noordzeeakkoord prima samen met andere stakeholders worden besproken. Maar er zijn ook voor de toekomst van de visserij vraagstukken die niet in een Noordzeeoverleg passen, maar in de dialoog tussen sector en overheid. Verderop in dit advies zal op de specifieke toekomstvragen van de visserij afzonderlijk worden terug gekomen.

De specifieke verwevenheid van product en proces leidt bij stakeholders tot twee, op het oog tegengestelde conclusies: men vraagt meer regie van het Rijk en men wil zelf een meer betekenisvolle rol in de vorming van het beleid vervullen. Het bestuurdersoverleg van de stakeholders dat op initiatief van de Stichting de Noordzee⁶ een aantal keren bijeen is geweest laat er geen misverstand over bestaan: de toekomst van de Noordzee is voor ons land van zodanig cruciaal belang dat uiteindelijk de overheid daar een overkoepelende en sturende verantwoordelijkheid voor dient te dragen. Maar gezien de grote en deels ook tegengestelde belangen die in het geding zijn, komt zo'n overheidsrol

⁵ In dit verband vond het OFL het zorgelijk te vernemen, dat voor de vogeltrek en vogelstand belangrijke informatie door Vogelbescherming pas van het betrokken ministerie kon worden verkregen na een Wob-verzoek. Bij gezamenlijke 'fact finding' horen dergelijke gegevens door de overheid open en direct te worden verstrekt.

⁶ Het bestuurdersoverleg onder leiding van Niek-Jan van Kesteren werd door alle deelnemers genoemd als een vruchtbare poging stakeholders met heel verschillende invalshoeken op weg te helpen naar een gezamenlijk perspectief op de Noordzee.

slechts geloofwaardig tot stand in nauw overleg met de betrokkenen. In deze visie hoeft overheidsregie en volwaardige participatie vanuit de samenleving in de planvorming elkaar niet in de weg te staan. Sterker nog, het één - de participatie - zou het ander - de overheidsregie - uiteindelijk juist moeten versterken.

Naar het oordeel van het OFL helpt een bewuste overgang naar een participatieve fase in de beleidsvorming ook om iets te doen tegen het bij veel stakeholders gegroeide wantrouwen jegens de overheid. Al zal dat niet vanzelf gaan. Maar werkelijke samenwerking schept wel een nieuwe basis voor vertrouwen.

Gedeelde en gemeenschappelijke planvorming is ook van belang voor zakelijke partijen die voor de lange termijn moeten investeren, uiteindelijk gaat dat om miljarden. Bij grote investeringen, zoals het ontwikkelen van windparken, is zekerheid van groot belang. Het verbaast dan ook niet dat vanuit de bouwers van windparken, vanuit de olie- en gassector en het Havenbedrijf Rotterdam nadrukkelijk wordt gekozen om samen met de 'groene partijen' en de visserij aan een Noordzeeakkoord te werken.

Maar die behoefte aan zekerheid, het reduceren van risico's geldt ook voor de overheid zelf. Die moet bij voortwoekerende inhoudelijke discussies over de Noordzee en met onzekerheden in de politieke cyclus rekening houden met het afdekken van die risico's. Hierdoor zullen bijvoorbeeld subsidie-loze windparken nog moeizamer te bereiken zijn.

De afwezigheid van een gemeenschappelijk kader voor de Noordzee zal ook het risico doen toenemen op juridische procedures op het moment dat formele besluitvorming zijn beslag moet krijgen. Natuurlijk heft een Noordzeeakkoord al die risico's niet op, "see you in court" blijft altijd mogelijk, maar dat een gezamenlijk kader voor de ontwikkeling van de Noordzee helpt bij het beheersen van de onzekerheden, daaraan hoeft naar het oordeel van het OFL niet te worden getwijfeld.

Daarmee dringt zich **een eerste conclusie** van deze verkenning op: **om voor een strategische overheidsagenda voor de Noordzee voldoende draagvlak te vinden in de samenleving is een kwaliteitssprong nodig in het beleidsvormingsproces: van een consultatief naar een participatief proces, van reageren op ambtelijke concepten naar een gezamenlijk werken aan een Noordzeeakkoord.**

Nu is een dergelijke kwaliteitssprong in het proces makkelijker opgeschreven dan gerealiseerd.

Het huidige proces van beleidsvorming kenmerkt zich door een ambtelijke productie van stukken, waarop door wisselende stakeholders kan worden gereageerd, met



overigens sterk wisselende effecten. Feitelijk wordt de meeste energie besteed aan de afstemming tussen de departementen op weg naar besluitvorming in de minister-raad en aan het min of meer bilateraal horen van stakeholders. Hoewel de regering staatsrechtelijk met één mond spreekt, is uit de OFL verkenning zeer duidelijk geworden dat op de onderscheiden beleidsterreinen niet gelijk wordt gedacht, hoezeer IDON en de zeven betrokken directeuren-generaal ook energiek proberen op één lijn te komen. Op het moment dat met stakeholders gezamenlijk wordt gewerkt aan een Noordzeeakkoord zullen ook aan overheidszijde bestaande verschillen in opvatting moeten worden overbrugd. Het betekent in feite dat door het Rijk - net als door de stakeholders - in dat proces moet worden geïnvesteerd. Bestuurlijk én topambtelijk. Het vraagt om duidelijke afspraken tussen departementen, over representatie, over mandaat en over beschikbare capaciteit. Het betekent kortom dat veel energie besteed moet worden aan het overleg op weg naar een Akkoord. Ambtenaren werken dan niet alleen meer voor hun minister maar ook voor het Noordzeeoverleg. Dat vraagt aan overheidszijde eenduidige aansturing van de beschikbare deskundigheid op de relevante departementen. Het betekent ook bestuurlijk ruimte maken voor dat proces. Er lopen immers verschillende beleidsprocessen, die hun eigen planning en dynamiek kennen, maar waarvoor een Noordzeeakkoord wel consequenties moet kunnen hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor de NOVI, voor vele praktische uitwerkingen van het Klimaatakkoord op zee, voor de afspraken die met het Noorden zijn gemaakt over de winning van windenergie ten noorden van de Waddenzee, voor de verkenning van wijzigingen in de oefenruimte voor Defensie, om slechts enkele voorbeelden te noemen. Dit gaat om meer dan het afstemmen tussen spoorboekjes, wat op zich al een lastig karwei is. Het vraagt ook om het detecteren van onderwerpen, die een eigenstandige procedure moeten doorlopen, maar op termijn wel de toekomst van de Noordzee raken. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de behoefte die in de Tweede Kamer bleek

om een quick-scan te ontvangen over een mogelijke luchthaven in zee en de uitspraak van de president-directeur van Schiphol dat hij voor de langetermijnontwikkeling van de luchthaven zo'n verkenning naar mogelijke start- en landingsbanen op zee nodig acht.⁷ Of wanneer in NOVI-verband straks kaarten worden ingetekend met ruimte voor windparken voor ná 2030⁸. Of wanneer in het werken aan de Strategische Agenda 2030 al met een integraal kaartbeeld voor de Noordzee zou worden gewerkt nog voor het Noordzeeakkoord is gesloten. Zulke onderwerpen vragen tenminste een open verkenning tussen overheid en stakeholders op weg naar een Noordzeeakkoord. In dat overleg hoort dan ook te worden vastgesteld hoe dergelijke verkenningen of (in het geval NOVI en de Strategische Agenda) ruimtelijke reserveringen zich verhouden tot het gezamenlijk met stakeholders werken aan een Akkoord. Kortom, een tafel is zo aangeschaft, maar hier gaat het om de inrichting van het hele huis en de verbinding tussen de verschillende ruimtes. Zonder bestuurlijk en ambtelijk commitment om zo'n Noordzeeoverleg betekenisvol te maken, gaat het niet. Het zou de geloofwaardigheid van het overleg aantasten wanneer buiten het Noordzeeoverleg om onderwerpen, die de Noordzee ten diepste raken, door de overheid ter hand zouden worden genomen.

Onafhankelijk voorzitterschap

De overstap van een consultatief proces naar een overleg tussen overheid en stakeholders op weg naar een Noordzeeakkoord is naar het oordeel van het OFL een ingrijpende stap. Het is niet alleen een forse verandering in werkwijze, in cultuur en omgangsvormen, het vooronderstelt ook politieke - en topambtelijke wil om voor zo'n kwaliteits-sprong in het proces te kiezen. De overstap moet gewenst zijn, ook aan overheidszijde, anders is het beter er niet aan te beginnen.

Tegen deze achtergrond past hier een enkele opmerking over een mogelijk onafhankelijk voorzitterschap van het overleg.

⁷ De Kamer aanvaardde een motie Paternotte en van Brenk, waarna de regering een literatuurstudie naar eerdere onderzoeken toezegde en een verkenning door een extern bureau. Zie voor de uitspraken van de president-directeur van Schiphol NRC 1 december 2018.

⁸ De NOVI is een mooi voorbeeld van het soort respect voor de Noordzee-stakeholders dat hier door het OFL in feite wordt bepleit. Het is de bedoeling dat NOVI in het voorjaar 2019 naar de ministerraad gaat. Dan zijn er twee smaken: of deze versie van de NOVI bevat nog geen kaart voor de Noordzee onder de vermelding dat een mogelijk Noordzeeakkoord wordt afgewacht, of er komt wel een kaart, maar dan wordt feitelijk vooruitgelopen op het overleg en dient met de overlegpartners overeenstemming te worden bereikt over hetgeen in dat kaartbeeld wordt verwoord.

De wens om onder onafhankelijk voorzitterschap te werken aan een Noordzeeakkoord is afkomstig van de stakeholders. In de door de minister verstrekte opdracht aan het OFL komt op zich een mogelijk onafhankelijk voorzitterschap niet voor. Maar de minister vraagt wel naar wijzigingen die moeten leiden tot meer gezamenlijk eigenaarschap en bepleit *“een advies op te stellen op basis van een verkenning van de gemeenschappelijkheid in standpunten ten aanzien van zowel de inhoudelijke, strategische keuzes, als ten aanzien van de governance.”*



Het enkele feit dat stakeholders aanbieden onder onafhankelijk voorzitterschap met het Rijk tot een Noordzeeakkoord te willen komen, heeft zijn eigen betekenis. Partijen hebben tot dusver naar hun gevoel te weinig sturing ervaren op het proces en zien in een onafhankelijk voorzitter een extra waarborg dat in een participatieve fase inhoud en proces nadrukkelijker met elkaar worden verbonden. Daarbij speelt - zo blijkt uit de door het OFL gevoerde gesprekken - dat er zowel aan de kant van de stakeholders als aan de kant van de overheid nog forse verschillen bestaan als het om belangen en ambities gaat. Het bijeenbrengen van partijen kan tegen die achtergrond als een afzonderlijke verantwoordelijkheid worden benoemd. Onafhankelijkheid is daarbij - naar het oordeel van het OFL - voor alle betrokkenen ook van belang als het gaat om de verantwoordelijkheid voor het proces; komen alle kaarten op tafel, wordt men open geïnformeerd, worden gemaakte afspraken nagekomen en worden overheid én stakeholders objectief op hun verantwoordelijkheden aangesproken?

Naarmate de spanningen op de inhoud groter worden, neemt het belang van onafhankelijke procesverantwoordelijkheid toe. En die spanningen zullen niet gering zijn.

Door met een onafhankelijk voorzitterschap akkoord te gaan, onderstreept de overheid ook dat het proces nu een wezenlijk andere fase in gaat; bij voortzetting van het consultatieve proces ligt een onafhankelijk voorzitter immers minder in de rede.

Dat brengt ons tot **een tweede conclusie: wanneer door het Rijk wordt besloten in een Noordzeeoverleg met stakeholders te gaan werken aan een Akkoord, luidt ons advies dat te doen onder onafhankelijk voorzitterschap.**

Om deze rol succesvol te vervullen zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan.

Tussen stakeholders en overheid zal overeenstemming moeten bestaan over de persoon van de voorzitter en de bestuurlijke figuur waaronder deze gaat functioneren. Stakeholders hebben daarover een opvatting geformuleerd. Zij verwachten dat de overheid naar aanleiding van dit advies snel tot een oordeel kan komen over de rijksdeelname aan het geschetste proces.

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving kan dit overleg onder zijn hoede nemen als overheid en stakeholders daarmee instemmen. Als ook de overheid daarmee instemt kan OFL-voorzitter Jacques Wallage het Noordzeeoverleg voorzitten op weg naar een Akkoord.

Om deze rol goed te vervullen, moet de voorzitter en het OFL daartoe wel bewerktuigd worden. Wanneer het Rijk besluit tot een Noordzeeoverleg met stakeholders heeft dit verschillende organisatorische en budgettaire consequenties waarover Rijk en OFL spoedig na een dergelijk besluit afspraken moeten maken.

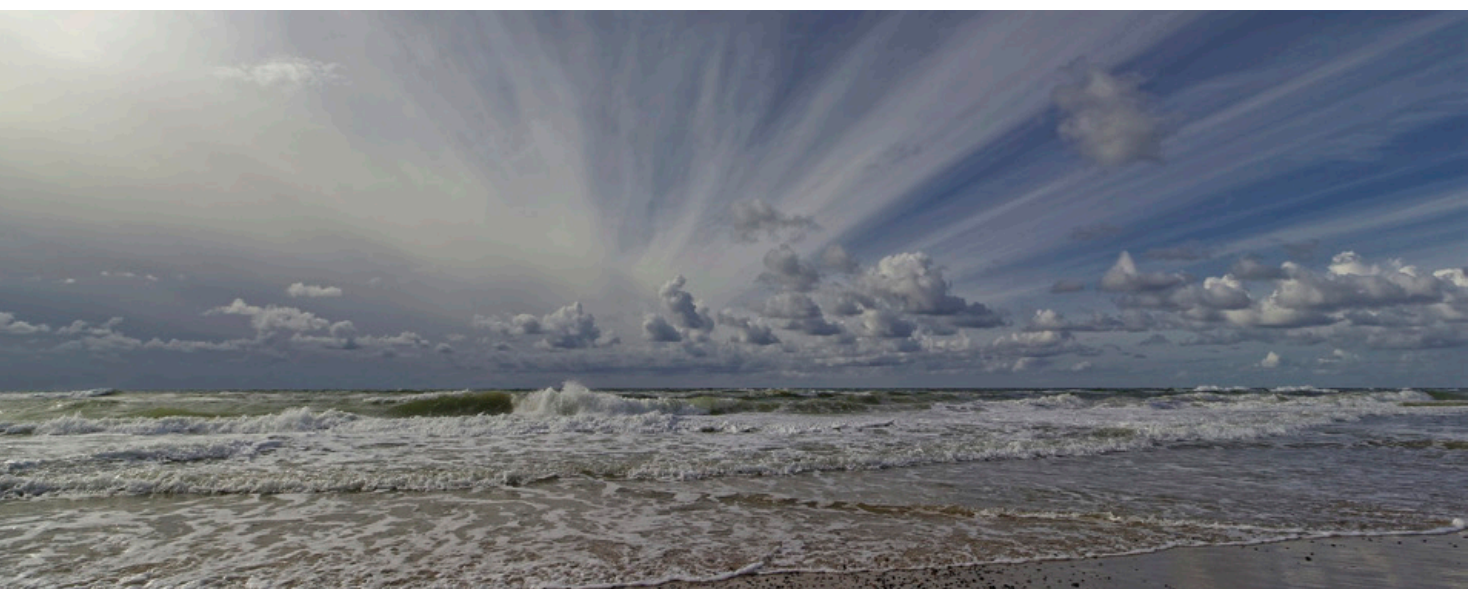
Er hoeft in deze fase van het OFL-advies niet vooruit gelopen te worden op werkwijze en opzet van het overleg over een Noordzeeakkoord. Dat geldt ook voor de definitieve keuze die zal moeten worden gemaakt welke organisaties en welke personen uit het veld van betrokkenen het overleg met de overheid zullen voeren. Daarover moeten direct aan het begin van dat overleg tussen overheid en stakeholders sluitende afspraken worden gemaakt. Het lijkt voor alle partijen wel van belang hier een uitspraak te doen over de beoogde duur van het overleg.

Een Akkoord vergt voldoende tijd, maar niet teveel

Er is haast geboden. De afspraken over wind op zee in het Klimaatakkoord maken dat het situeren en voorbereiden van nieuwe windparken met veel energie ter hand zal moeten worden genomen. Wil een Noordzeeakkoord als een gemeenschappelijk kader voor alle wezenlijke ontwikkelingen op de Noordzee gaan werken dan moet het er snel zijn.

Het OFL acht een hoog tempo ook mogelijk. Overheid en maatschappelijke partijen ontmoeten elkaar al gedurende geruime tijd over de toekomst van de Noordzee, in verschillende gremia, met verschillende agenda's. De deskundigheid van alle betrokkenen is groot. Er zijn zeker lacunes in de kennis - waarover elders in dit advies meer - maar de spanningen en knelpunten zijn voldoende bekend om te trachten er gezamenlijk richtinggevende uitspraken over te doen en waar mogelijk afspraken over te maken.

En het is zeer de vraag of de kansen op een Akkoord toenemen met de tijd. Als de spanningen tussen de verschillende functies en belangen niet binnen een half jaar overbrugd kunnen worden, lijkt het niet waarschijnlijk dat dat met veel meer tijd wel lukt. En het zal hoe dan ook nodig zijn in het Akkoord zelf fasering aan te brengen onder andere omdat ook de aanleg van windparken zich over decennia zal uitstrekken en er zich technologisch nieuwe inzichten zullen voordoen. Te verwachten is dat ook vanuit het bedrijfsleven geleidelijk aan grote interesse zal groeien voor innovatieve bijdragen. Een gezonde Noordzee zal op tal van terreinen innovatie vragen, nieuwe oplossingen waarbij meervoudig gebruik van de beschikbare ruimte van grote betekenis zal zijn. Innovatie en onderzoek strekken zich over een groot aantal jaren uit. Ook aanpassingen in aard en omvang van de visserijvloot, passend bij het gebruik in een gezonde Noordzee, zal een proces van jaren zijn.





Daar kunnen concrete afspraken niet op wachten, terwijl tegelijkertijd de in de toekomst te verwerven inzichten tenminste door alle partijen gezamenlijk gewogen zullen moeten worden. Zo bezien dient een effectief Noordzeeakkoord richting te wijzen, maar ook zicht te bieden op een nieuw soort gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de feitelijke uitvoering in de toekomst. Hoe eerder over spelregels en gedrag van partijen afspraken worden gemaakt hoe effectiever dat in de praktijk zal zijn.

Dat brengt ons tot **een derde conclusie**: *ga voor het tot stand brengen van een Noordzeeakkoord uit van een Akkoord op hoofdlijnen met zo concreet mogelijke afspraken en trek daar in beginsel niet meer, maar ook niet minder dan een halfjaar voor uit.*

Naar een gezamenlijke agenda

Het spreekt vanzelf dat wanneer door overheid en stakeholders wordt gekozen voor een overleg over een Noordzeeakkoord, de agenda voor dat overleg gezamenlijk door partijen wordt bepaald. Maar in lijn met de vragen van de minister wordt hier wel ingegaan op onderwerpen waarover nog forse meningsverschillen bestaan die in het overleg overbrugd moeten worden (zie ook de draagvlakverkenning in **bijlage 4**). Dat zijn dus onderwerpen waarover geprobeerd moet worden tot gezamenlijke, richtinggevendende uitspraken te komen of er afspraken over te maken. Te denken valt onder andere aan de volgende agendapunten:

- **Joint Fact Finding**: Afspraken die ervoor zorgen dat er werkend aan een Noordzeeakkoord tussen Rijk en stakeholders gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de feiten ontstaat.
- **Ruimteverdeling en meervoudig ruimtegebruik**: vooral tussen windenergie, natuur en visserij. Daarbij gaat het om de mate waarin tot 2030 een oppervlakte van 5 à 7% aan windparken en 10 à 15 % aan natuurgebieden is te combineren met visserij en alle andere activiteiten. Hoe dat te passen binnen de ecologische randvoorwaarden. Daarbij dient ook consensus te worden bereikt over de

concrete aanwijzing voor windparkgebieden tot 2030 op basis van het Klimaatakkoord.⁹

- **Natuurbescherming**: hoe de natuurdoelen te realiseren uit de Kader Richtlijn Marien en Natura 2000. Inclusief het nu nog aanwezige verschil van opvatting over de mogelijkheid windparken deels te situeren in bodembeschermingsgebied.
- **Visserij**: Wat betekent de herziene ruimteverdeling op de Noordzee voor de visserij, welke consequenties dat heeft voor aard en omvang van de vloot. Hoe deze veranderingen te gebruiken voor een verduurzaming van de visserij. Wat zijn bij deze transitie redelijke maatschappelijke kosten.
- **Transitiefonds**: Aard, omvang en bestemming van zo'n fonds, hoe het wordt gevoed, voor welke transities het is bedoeld, inclusief de wijze van besluitvorming bij de besteding van de middelen uit het fonds.
- **Ontwerpcriteria windparken**: hoe de consequenties voor de natuur (waaronder de vogels) te mitigeren en indien nodig te compenseren. En de vraag of de spanning tussen veiligheid en medegebruik van windparken (bijvoorbeeld door de visserij) zich laat overbruggen. En hoe de mogelijkheid de onderwaternatuur te versterken, optimaal te benutten.
- **Defensie-oefengebieden**: de mogelijkheden van verplaatsing en de daaraan verbonden consequenties. Inclusief de herbestemming van mogelijk door defensie vrij te geven huidige gebieden.
- **Aquacultuur**: vaststellen wat de kansen en de consequenties zijn voor inrichting en gebruik van delen van de Noordzee voor dit doel.

Deze **voorbeelden** van agendapunten voor het overleg over een Noordzeeakkoord worden hier slechts gegeven om te illustreren dat de spanning tussen de opvattingen van partijen goed in kaart moet worden gebracht. De voorbeel-

⁹ NB: na 2030 worden de uitdagingen alleen maar groter, volgens een PBL scenario zou in 2050 20% van de Noordzee windpark kunnen zijn.

den zijn zeker niet uitputtend; op grond van de door het OFL gevoerde gesprekken zou de lijst moeiteloos kunnen worden aangevuld. Maar uiteindelijk zullen alle partijen hun inbreng voor de agenda moeten leveren en daar ook gezamenlijk over beslissen.

Deze aanpak wijkt dus af van het *aanpassen of aanscherpen* van het bestaande ambtelijke ontwerp Strategische Agenda Noordzee 2030, waarvan sprake is in de brief van de minister. Hier bepleit het OFL bij overheid en stakeholders tot een gezamenlijke agenda te komen. Uiteindelijk moeten de afspraken die in dat overleg worden gemaakt consequenties krijgen voor formele overheidsdocumenten.¹⁰ Maar wel in die volgorde: opstellen gezamenlijke agenda, proberen tot consensus te komen en vervolgens gaat de overheid die conclusies van het Noordzeeakkoord inbrengen in plan- en besluitvormingsprocessen. De stakeholders moeten er van uit kunnen gaan dat de afspraken die zij in een Noordzeeakkoord met de overheid maken één op één hun plaats zullen vinden in de formele overheidsprocessen, zoals bijvoorbeeld de Strategische Agenda Noordzee 2030. Dat kost tijd, maar het levert, als het lukt, ook veel tijd op en besparing van kosten. Als eenmaal duidelijk is onder welke randvoorwaarden kan worden samengewerkt en dat in het Noordzeeoverleg met stakeholders effectief knopen kunnen worden doorgemaakt verlopen andere processen, bijvoorbeeld Strategische Agenda Noordzee 2030, NOVI en Structuurvisie Noordzee ook vlotter.

Dat leidt tot **een vierde conclusie**: *om een Noordzeeakkoord te bereiken is een gezamenlijke agenda van overheid en stakeholders van groot belang. Van beide zijden moeten daarvoor in elk geval die agendapunten worden ingebracht waarover op dit moment nog geen consensus is bereikt.*



¹⁰ Zie voor een korte verkenning van de status van de in het geding zijnde documenten **bijlage 5**.

Kennis

In tal van gesprekken met het OFL en in veel beschikbaar materiaal wordt de betekenis van wetenschappelijk onderzoek onderstreept. Zo zijn er nog veel vragen over de effecten van forse groei van windparken op zee op het gedrag van vogels. Of over de gevolgen voor de natuurwaarden van het toestaan van verschillende vormen van visserij binnen aangewezen natuurgebieden. Maar ook over de bedrijfseconomische consequenties voor de visserij wanneer aard en omvang van de vloot moet worden aangepast aan 'de nieuwe Noordzee'. Vragen die meer wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk maken. Onderzoek zal ook in de consensusvorming in het Noordzeeoverleg waarschijnlijk een niet geringe rol spelen. Nu zou iedere partij in het overleg natuurlijk onderzoek en onderzoekers kunnen aandragen waarin zij vertrouwen hebben, maar het risico van een debat tussen wetenschappers waaraan het overleg weinig houvast kan ontlenuen, is dan zeker niet denkbeeldig. Het OFL voelt er meer voor een andere weg te bewandelen.

Allereerst is het aan te bevelen vast te stellen welke rol het Planbureau voor de Leefomgeving, ten dienste van het overleg zou kunnen vervullen. En daarover afspraken te maken. Verder lijkt het voor het overleg dienstig wanneer er een wetenschappelijke commissie zou zijn, die bestaand onderzoek kan waarderen op bruikbaarheid. En adviezen kan uitbrengen over de eventuele lacunes in de kennis en vervolgens ook kan beoordelen of de opzet van nader onderzoek aan de maat is en of de productietijd realistisch is. Het zou voor het overleg zeker behulpzaam zijn als de relatie tussen onderzoek en te trekken conclusies gevalideerd zou kunnen worden door een wetenschappelijke commissie. Datzelfde geldt voor het proces van 'Joint Fact Finding'. Nu maakt deze benadering het wel noodzakelijk over een wetenschappelijke commissie te beschikken die als een geheel kan functioneren en voldoende gezag heeft om waar nodig de verschillende vormen van 'eigen gelijk' te doorbreken. Het lijkt het OFL tegen die achtergrond verstandig de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) te vragen zo'n commissie samen te stellen.

Dit leidt tot **de vijfde conclusie**: *wanneer wordt gekozen voor een overleg op weg naar een Noordzeeakkoord verdient het aanbeveling tussen het overleg en het Planbureau voor de Leefomgeving een werkrelatie af te spreken en aan de KNAW te vragen een wetenschappelijke commissie samen te stellen die het overleg permanent kan adviseren over alle vragen van wetenschappelijke aard.*



De visserij

Om consensus te bereiken over de toekomst van de Noordzee is het van belang afzonderlijk aandacht te geven aan de positie van de visserij. Een sector, die belangrijk is voor onze voedselvoorziening, deel van onze nationale identiteit vormt en sterk verbonden is met een aantal lokale gemeenschappen. Een steeds vollere Noordzee, niet in het minst door een forse uitbreiding van energiewinning uit wind op zee, stelt de sector voor forse uitdagingen. Tegelijkertijd spelen er voor de visserij tal van vraagstukken van geheel verschillende aard. Waar nu een wezenlijk deel van de visvangst door 'onze' vloot plaatsvindt in Engelse wateren betekent Brexit op zijn minst een heronderhandeling met een ongewisse uitkomst. Europese uitspraken over de pulsvisserij voegen daar grote onzekerheden aan toe. Europese regels met betrekking tot een aanlandplicht (terugzetten van ongewenste bijvangst is de aankomende jaren niet toegestaan) grijpen diep in de bedrijfsvoering in. Eisen van duurzaamheid, maar ook de overtuiging in de sector zelf dat aan een gezonde Noordzee ook door de visserij een bijdrage moet en kan worden geleverd, kwamen in de door het OFL gevoerde gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector zeker naar voren. Dat geldt ook voor de gedachte dat de aard en omvang van de vloot moet passen bij het gebied en dat op termijn ook schepen moeten worden ontwikkeld die passen bij de groene Noordzee. Men is dan ook zeker bereid deel te nemen aan een overleg over een Noordzeeakkoord, waar men net als andere deelnemers natuurlijk eigen eisen en randvoorwaarden zal inbrengen. Maar de sector heeft ook behoefte aan een breder toekomstperspectief dat de gesprekspartners in het overleg over de Noordzee de visserij niet kunnen verschaffen. De vraag welke en hoeveel toekomst de overheid ziet in de visserij is immers een beleidsvraag die de regering aangaat. De nuchtere werkelijkheid is ook dat de kans op consensus over de toekomst van de Noordzee mede afhankelijk is van de vraag of tussen overheid en visserij gezamenlijk zicht ontstaat over die toekomst van de sector.¹¹

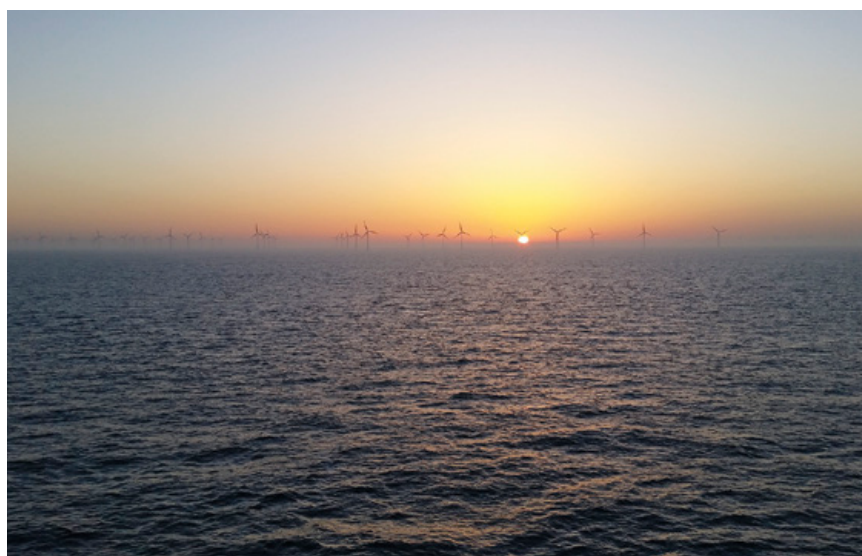
¹¹ In de nota van de minister van LNV *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* staan voor wat de visserij betreft actuele aanknopingspunten voor zo'n gezamenlijke visieontwikkeling.

Dat leidt tot **een zesde conclusie: het verdient aanbeveling in het Noordzeeoverleg vooral die visserijvraagstukken te betrekken waarover overleg met de andere stakeholders zinvol is. Gezien de verwevenheid tussen de rol van de visserij op de Noordzee met de toekomst van de visserijsector als geheel is zorgvuldige afstemming tussen de onafhankelijk voorzitter van het Noordzeeoverleg en het ministerie van LNV geboden.**

Transitiefonds

In veel gesprekken werd onderstreept hoezeer zowel voor natuurbeheer en -ontwikkeling als voor de veranderingen die van de visserij worden gevraagd een Transitiefonds noodzakelijk zal zijn. Naar het oordeel van het OFL is duidelijk dat een Noordzeeakkoord slechts tot stand kan komen als er voldoende middelen beschikbaar zijn om de diverse transities en innovaties te financieren. Nu tekent zich hier wel een patstelling af. De stakeholders willen zekerheid hebben over de komst, de aard en omvang van een Transitiefonds. De overheid heeft zich tot dusver positief opgesteld ten aanzien van de redenering die aan zo'n fonds ten grondslag ligt, maar heeft zich nog niet gebonden. Niet aan de functie en zeker niet aan een omvang en de financiering daarvan. Daarbij speelt nog de vraag of een Transitiefonds privaat van karakter zou kunnen zijn of dat er overheidsverantwoordelijkheid nodig zal blijken. Zoveel is zeker: investeren in een Noordzeeakkoord zal al vroeg in het proces duidelijkheid vragen over een Transitiefonds. Partijen moeten samen afspraken maken over de agenda in zijn geheel maar het OFL onderstreept hier wel dat vroegtijdige besluitvorming over een Transitiefonds cruciaal zal zijn om het Noordzeeakkoord tot stand te brengen.

Dat leidt tot **een zevende conclusie: het verdient aanbeveling vroegtijdig in het overleg tot afspraken te komen over een Transitiefonds, aard, omvang en financiering. Ook afspraken over de governance van zo'n fonds kunnen bijdragen aan het tot stand komen van een Noordzeeakkoord.**





Bijlagen

Bijlage 1: Opdrachtbrief van de minister

Bijlage 2: Overzicht van geraadpleegde personen

Bijlage 3: Leidende principes op de Noordzee vanuit de sectoren en natuur en milieu-organisaties

Bijlage 4: Gezamenlijkheid van de Strategische Agenda Noordzee

Bijlage 5: Planvorming over de Noordzee door de overheid



Bijlage 1: Opdrachtbrief van de minister



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu
T.a.v. de heer J. Wallage
Postbus 30316
2500 GH Den Haag

Bestuurskern

Dir. Waterkwaliteit, Ondergr
en Marien
Marien- en Internationaal
Waterbeleid

Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Datum **15 OKT. 2018**
Betreft Opdracht aan het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM)
voor een verkenning ten behoeve van de Noordzee 2030

Ons kenmerk

IENW/BSK-2018/207946

Bijlage(n)

1

Geachte heer Wallage,

Hierbij ontvangt u de opdracht voor het uitvoeren van een 'Verkenning Noordzeestrategie 2030'. Deze is met u besproken in het Interdepartementale Directeuren Overleg Noordzee (IDON) en volgt op het besluit in het DG Overleg Noordzee (IenW, LNV, EZK, BZK, DEF) van 29 augustus jl.. Het beoogde resultaat van deze verkenning is om een duurzame samenwerking tot stand te brengen tussen de stakeholders bij het Noordzeebeleid en -beheer en tussen de daarbij betrokken verantwoordelijke ministeries.

Ik verzoek het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM) te adviseren over:

- De aanzet voor de Strategische Agenda Noordzee en het daarbij behorende Uitvoeringsprogramma (versie 0), door deze met de stakeholders te bespreken en te identificeren op welke aspecten er sprake is van gezamenlijke agenda, en waar en hoe deze agenda aangepast of aangescherpt zou moeten worden voor meer gezamenlijk eigenaarschap;
- De versterking van de rijksregie en over de herijking van de rollen van de betrokken stakeholders ten aanzien van het integrale Noordzeebeleid- en beheer.

Gevraagd wordt het advies op te stellen op basis van een verkenning van de gemeenschappelijkheid in standpunten ten aanzien van zowel de inhoudelijke, strategische keuzes, als ten aanzien van de governance. Doel is dat rijksoverheid op basis van dit advies kan besluiten over het vervolgtraject en de betrokkenheid van de spelers uit de samenleving voor het vervolg. Het idee van een Noordzee-akkoord tussen de stakeholders blijft hierbij actueel.

Bij de uitvoering van deze adviesaanvraag verzoek ik het OIM om een 'knip' te maken tussen stap 1) de gezamenlijke inhoudelijke agenda van de strategie en stap 2) het advies over de governance. In bijzonder wordt gevraagd om verbinding te leggen met de werkgroep 'Kostenreductie en uitrol wind op zee' onder de totstandkoming van het Klimaatakkoord, die eveneens een onafhankelijke voorzitter zal hebben. Hierover is tussen EZK en IenW afgesproken dat de overlappende onderdelen van het Klimaatakkoord en Noordzee 2030 zoveel mogelijk aan één tafel tot stand komen. Voorts wordt u gevraagd om op basis van de resultaten van stap 1 in overleg met het IDON afspraken te maken over de invulling van stap 2.



In de bijlage treft u een nadere toelichting op de opdracht.

De opdracht start op 8 oktober 2018 en eindigt op 28 februari 2019. De kosten voor de opdracht (ingeschat op 50.000 euro) zullen door IenW worden gedragen.

Bestuurskern

Dir. Waterkwaliteit, Ondergr
en Marien
Marien- en Internationaal
Waterbeleid

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga



Bijlage: Toelichting op de opdracht

Aanleiding

Bij brief van 23 december 2016 heeft de toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu mede namens de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken aangekondigd aan de Tweede Kamer dat de ontwikkeling van een lange termijnstrategie voor de Noordzee tot 2030 noodzakelijk is (Kst. 2016-2017, 33 450, nr. 52). De aanleiding daartoe is urgent en meerledig. Hij omvat zowel inhoud als governance.

Als gevolg van mondiale klimaatafspraken van Parijs is een energietransitie noodzakelijk. Wat betreft de Noordzee vertaalt dit zich naar een ambitieuze uitrol van windenergie op de Nederlandse Noordzee. Deze ontwikkeling, naast een autonoom intensiever gebruik van de Noordzee, vergt van ons om opnieuw te kijken naar de onderlinge verhoudingen tussen energie, natuur, visserij en andere vormen van voedselvoorziening. Ook wordt hierbij gekeken naar de samenhang met de ontwikkeling van sectoren als scheepvaart, zandwinning, defensie etc., en de ontwikkelagenda's van de kustregio's. Ondertussen wordt de olie- en gaswinning op de Noordzee afgebouwd en worden de eerste stappen gezet naar de opslag van CO2 en energie. Tevens komt nieuw (potentieel) gebruik als bijvoorbeeld aquacultuur en kunstmatige eilanden steeds nadrukkelijker in beeld. Bovendien is de goede milieutoestand (zoals omschreven in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie KRM) van de toch al intensief gebruikte Noordzee nog niet bereikt. Hier ligt een dringende herstelopgave. De 'milieugebruiksruimte' is daardoor voor alle gebruikers beperkt. Naast de complexe ecologische en ruimtelijke opgaven zijn er speerpunten op gebied van verduurzaming en modernisering van de visserij, de aanpak van plastic soep, meer kennis over het functioneren van het ecosysteem en de effecten van de klimaatverandering (bijv. verzuring).

Meer dan ooit is het noodzakelijk om een integraal besluitvormingsproces te organiseren. Afzonderlijke beleidsvelden moeten met elkaar worden verbonden zodat besluiten niet afzonderlijk van elkaar genomen worden of ongemerkt in elkaars vaarwater komen. Multifunctioneel gebruik van de Noordzee is een belangrijk beginsel geworden om meer ruimte te winnen. Dit vergt ook heldere keuzes over wat omwille van veiligheid, ecologie of maatschappelijk belang, niet samen kan gaan. Het oplossen van de dilemma's die hieruit voortkomen is niet alleen een complexe, integrale opgave maar biedt ook kansen voor innovatie voor het bedrijfsleven en de kenniseconomie, oftewel de "Blauwe Groei Agenda" van Nederland.

Context van de opdracht

Het integrale rijksbeleid voor dit complexe geheel van uitdagingen op de Noordzee moet gezien worden tegen de achtergrond van vele onzekerheden. Ontwikkelingen als gevolg van klimaatverandering of verstoringen in het verleden kunnen gevolgen hebben die nu nog niet te overzien zijn. Terugkoppelingen uit het Noordzee ecosysteem en nieuwe kennis of innovaties dienen te worden verwerkt in nieuw beleid. Het rijksbeleid moet lange termijn zekerheid bieden voor financiers en gebruikers van de Noordzee die hun investeringsbeslissingen hierop baseren. Ook het bereiken van een ecologisch gezonde zee vergt een stabiele omgeving. Het is dus noodzakelijk om flexibel en adaptief te zijn zonder de lange termijn uit het oog te verliezen. Het gebruik en het ecosysteem hebben grensoverschrijdende aspecten. Dit geldt evenzeer voor het beleid en beheer die

Bestuurskern

Dir. Waterkwaliteit, Ondergr
en Marien
Marien- en Internationaal
Waterbeleid



zich voor een belangrijk deel afspelen binnen internationale arena's, wet- en regelgeving.

Bovengenoemde uitdagingen en onzekerheden vragen om een strategisch antwoord dat richting geeft aan de herijking van het integrale Noordzeebeleid na 2020. Dan loopt de vigerende Beleidsnota Noordzee (onderdeel van het Nationaal Waterplan 2016-2021) af. Een belangrijke eerste stap in de strategievorming is de ontwikkeling van een Strategische Agenda Noordzee 2030 en een daarbij behorend Uitvoeringsprogramma. Dit is een product van de samenwerking tussen de ministeries van IenW, LNV, BZK en EZK in samenspraak DEF en OCW. Publicatie hiervan is voorzien voor het einde van 2018. De timing van de totstandkoming kan niet los worden gezien van die van het Klimaatakkoord en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Hiermee is een sterke inhoudelijke en procesmatige samenhang. Inmiddels ligt er een ambtelijke 'versie 0' van de Strategische Agenda en het Uitvoeringsprogramma; begin oktober volgt versie 1.

De ambitie is om via de Strategische Agenda en het Uitvoeringsprogramma samen met overheden, Noordzeegebruikers, kennisinstituten en maatschappelijke partners, vanuit een gedeeld eigenaarschap richting te geven en regie te nemen. Voor de totstandkoming van de Strategische Agenda is daarom ingezet op een proces van 'joint fact finding'. Het doel is om het eigenaarschap door te trekken naar de uitwerking en uitvoering, door samen te werken waar we elkaar op de samenhang en langjarig het hardst nodig hebben. Hiervoor bestaat nog geen structurele samenwerking of structuur. Wel is op initiatief van Stichting de Noordzee een bestuurdersoverleg tussen stakeholders en rijksoverheid ontstaan. Dit overleg is gericht op het verkennen en bereiken van een Noordzeeakkoord op het raakvlak van energie, natuur en voedsel, mede in relatie tot het Klimaatakkoord. Hieruit is het verzoek gekomen om dit overleg nu te intensiveren onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.

De Strategische Agenda zal een paragraaf over de inrichting van de governance rondom het integrale Noordzeebeleid en -beheer bevatten. Deze paragraaf gaat in op de versterking van de rijksregie en de herijking van de rollen van betrokken stakeholders. Hierbij wordt ingegaan op versterking van de coördinatie tussen de betrokken departementen en op de samenwerking met stakeholders. Deze paragraaf is het antwoord van het Kabinet op de motie De Groot (D66) d.d. april 2018 over versterking van de Rijksregie op de Noordzee.

Het bovengenoemde proces start niet bij nul. Nationale en internationale kaders zijn daarbij het vertrekpunt. Hierbij spelen de uitkomsten van het Klimaatakkoord, de routekaarten wind op zee, KRM en de huidige beleidsbeslissingen in de Beleidsnota Noordzee een centrale rol. Deze zijn belangrijke ijkpunten voor uw opdracht. Versie 0 van de Strategische Agenda geeft al zicht op wat vanuit dit vertrekpunt al in meer of minder mate vastligt, wat de concept beleidsvoornemens zijn en wat nog verder uitgewerkt zou dienen te worden.

Bestuurskern

Dir. Waterkwaliteit, Ondergr
en Marien
Marien- en Internationaal
Waterbeleid



Bijlage 2: Overzicht van geraadpleegde personen en overleggremlia

Geraadpleegde personen:

| Organisatie | Functie |
|--|--|
| Maatschappelijke organisaties | |
| Vogelbescherming | Directeur |
| Stichting de Noordzee | Managing director |
| Wereld Natuur Fonds | CEO |
| Greenpeace | Executive director |
| Natuur en Milieu | Directeur |
| Visned | Chief executive |
| Nederlandse Visserijbond | Voorzitter |
| Nederlandse WindEnergie Associatie | Voorzitter |
| Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie | Directeur communicatie en PA |
| Energie Beheer Nederland | CEO |
| Tennet | CEO |
| Havenbedrijf Rotterdam | Directeur infrastructuur & maritieme zaken |
| VNO-NCW | Adviseur |
| Overheidsorganisaties | |
| Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat | Directeur-generaal water en bodem |
| Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat | Projectleider DG Water en Bodem |
| Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat | Plv. directeur DG Luchtvaart en Maritiem |
| Ministerie van Economische Zaken en Klimaat | Directeur-generaal klimaat en energie |
| Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | Directeur-generaal natuur, visserij en landelijk gebied |
| Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | Projectleider DG Agro en Natuur |
| Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Programma-directeur-generaal Omgevingswet |
| Ministerie van Defensie | Strategisch adviseur bij de Hoofddirectie Beleid van Defensie |
| Werkgroep wind op zee | Voorzitter werkgroep wind op zee onder Klimaat Tafel Elektriciteit |

Geraadpleegde overleggremlia:

- Werkgroep wind op zee
- Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee (IDON)
- DG-overleg Noordzee

“

Bijlage 3: Leidende principes op de Noordzee volgens de stakeholders

Opgesteld door vertegenwoordigers van VisNed, Nederlandse Vissersbond, TenneT, NWEA, EBN, NOGEPa, Branche Organisatie Zeehavens, Greenpeace Nederland, Vogelbescherming Nederland, Wereld Natuur Fonds, Natuur & Milieu, Natuurmonumenten en Stichting De Noordzee

Leidende principes op de Noordzee vanuit de sectoren en natuur en milieu organisaties

Overkoepelend principe:

Wij streven gezamenlijk naar een duurzaam gebruik van de Noordzee, met een goede balans tussen energie, natuur, transport en visserij.

- Wij streven zowel naar een balans **tussen menselijk gebruik en de natuur**, als naar een balans **tussen de sectoren onderling**.
- Wij erkennen de belangrijke rol van de Noordzee in de **energietransitie**. Deze transitie vindt gelijktijdig plaats met een **voedseltransitie** en een **natuurtransitie** op de Noordzee.
- Een gezonde natuur is randvoorwaardelijk voor duurzaam gebruik – we onderschrijven het belang van het bereiken van de **Goede Milieu Toestand** op de Noordzee.
- **We respecteren** zowel de bestaande als de nieuwe belangen op de Noordzee.
- Wij houden rekening met bestaande belangen, zoals visserij, energie en transport, die **hinder** ondervinden van de opkomst van nieuwe sectoren.
- Samen met de overheid stellen gebruikers van de Noordzee een **transitiefonds** op om de drie gelijktijdige transities visserij/voedsel, natuur en energie in goede banen te leiden.
- We voeren een **constructieve dialoog** met elkaar, gebaseerd op feiten. Feiten stellen we vast via **Joint factfinding**.
- Wij leveren **kennis** vanuit onze eigen expertisegebieden. Onderzoek en innovatie zijn cruciaal om te kunnen optimaliseren voor het geheel, met respect voor bestaande en nieuwe belangen.

De opdracht die wij de voorzitter, onszelf en de overheid willen geven

1. Realiseer de ambities uit het Klimaat- en Energieakkoord die betrekking hebben op de Noordzee, met respect voor bestaande belangen en door de natuurwaarden te versterken.
 - Voor de **visserij** betekent dit het minimaliseren en mitigeren van de negatieve effecten op bestaande visserijsectoren, en het zo veel mogelijk ondersteunen van nieuwe kansen voor vissers en voedselproductie op zee. Het betekent ook dat er goed rekening gehouden wordt met de Brexit en ontwikkelingen in relatie tot de puls.
 - Voor **natuurwaarden** betekent dit het behalen van eerder geformuleerde beleidsdoelstellingen gedurende de energietransitie, in het bijzonder het bereiken van de ‘Goede Milieu Toestand’ (zoals bedoeld in de Kaderrichtlijn Marien).
 - Voor **andere belangrijke Noordzeegebruikers** zoals de havens, scheepvaart, de olie- en gasindustrie en zandwinning betekent dit o.a. het creëren van zekerheid en het voorkomen van onaangename verrassingen. De inzet is om zo veel mogelijk synergieën te realiseren.
2. Bereid de verwachte groei van energie opwekking op de Noordzee goed voor en bezie die in samenhang met de ontwikkeling in de internationale Noordzee, zodat deze groei wordt gerealiseerd met respect voor bestaande belangen en het versterken van de natuurwaarden
3. Begin snel met het vaststellen van Joint facts, want zonder gedeelde kennisbasis is het onmogelijk om goede afwegingen te maken. Deel de kennis die momenteel bij de overheid aanwezig is.

Wij committeren ons om samen met de onafhankelijke voorzitter en de overheid toe te werken naar een Noordzee-akkoord. Daarin wordt invulling gegeven aan deel 1 van de opdracht. Een ruimtelijke kaart met de gebruiksfuncties zal een belangrijk onderdeel van het akkoord zijn. Dit akkoord wil ondersteunend zijn aan de ‘Strategische Agenda Noordzee 2030’, die de overheid momenteel voorbereidt. Wij realiseren ons dat het een grote uitdaging zal zijn om alle belangen een plek te geven op de Noordzee. Wij zijn bereid om over onze eigen schaduw heen te springen.

Wat vragen we aan de overheid?

- **Aanknopingspunten in het klimaatakkoord** naar een visie op transport, visserij en natuurherstel
- **Goede governance en regie** op de Noordzee
 - Voor de aankomende maanden op het proces om tot een Klimaatakkoord en Noordzeestrategie 2030 te komen met voldoende draagvlak
 - Voor de aankomende jaren wanneer het aangezicht van de Noordzee substantieel zal veranderen
 - Voor na 2030: een goede voorbereiding op de veranderingen na 2030
 - Een goede governance in internationale context, in het bijzonder in relatie tot de Brexit
- **Zeker stellen van best beschikbare wetenschap en ‘joint facts’**: vaststellen van kennisvragen, uitzetten van onderzoek, goede communicatie en synthese van bestaande feiten (Noordzee-factbook)
- **Het stimuleren van innovatie**
- **Het vrijmaken van budget**
 - Voor onderzoek en innovatie is cruciaal. De ‘ecologische ruimte’ is immers over enkele jaren op en doorgaan op de huidige weg betekent dat we binnenkort twee Noordzeeën nodig hebben als we alle belangen willen bedienen
 - Om bestaande sectoren te ondersteunen met transitie naar de ‘nieuwe Noordzee’
- **Het handhaven en implementeren van gemaakte afspraken**

Citaten van de sectoren: wat is de kern van een Noordzee-akkoord?

Visserij:

‘De uitkomst van de energietransitie moet mede een economisch en ecologisch duurzame visserij zijn.’

‘Wij willen de beschikbare quota vis kunnen blijven vangen met een vloot die qua aard en omvang past bij het nieuwe ruimtegebruik op de Noordzee. Om ons te helpen bij die verduurzaming – bijv. zodat schepen emissieloos varen en vissen – pleiten wij voor een transitiefonds’.

Olie en gas:

‘Wij willen waardevol afscheid nemen van de Noordzee. Voor het zover is kunnen wij nog op twee manieren waarde creëren. Ten eerste is er nog veel Nederlands gas te winnen in de Noordzee. Ten tweede kunnen wij onze bestaande infrastructuur valoriseren in het nieuwe energiesysteem, bijvoorbeeld bij CCS en/of waterstof.’

Energie Beheer Nederland

‘Regel goed wat er gebeurt met de oude infrastructuur, en houd rekening met de ruimte die nodig is voor CO2-opslag. Streef naar een duurzaam gebruik van de Noordzee, met een goede balans tussen energie, natuur, transport en visserij.’

Havens:

‘Het zeetransport moet zijn gegarandeerd en het belang van de scheepvaartroutes mag in het akkoord niet ontbreken. Daarnaast is het belangrijk dat we ons realiseren dat “de energietransitie” om (veel) meer gaat dan alleen windparken op zee. De visie op energie moet veel breder zijn dan dat, en bijvoorbeeld ook ingaan op nieuwe technieken zoals getijde energie en CO2 opslag.’

Windenergie:

‘Kijk strategisch naar de maatschappelijke kosten van de energietransitie. Als wij van de Noordzee een *state of the art*-gebied willen maken, moeten de sectoren het eens worden over de vraag wat de maatschappelijke kosten daarvan zijn en door wie ze worden gedragen. Op deze manier worden onzekerheden zo veel mogelijk gemitigeerd wanneer de grootschalige uitrol van wind op zee wordt ingezet.’

Netbeheerder:

‘Wij willen ambities die door alle sectoren worden onderschreven. De doorlooptijden van wind op zee worden sterk bepaald door de aansluiting. Dus om de transitie zowel economisch, qua planning als ecologisch correct te kunnen faciliteren, willen wij een zo breed mogelijk gedragen plan.’

Natuur en Milieu:

“Natuur en milieu organisaties gaan voor een dubbeldoelstelling: enerzijds het versnellen van de energietransitie met een belangrijke rol voor de uitrol van windparken op zee, en anderzijds het behalen van de Goede Milieu Toestand in 2020 op de Noordzee. Het daadwerkelijk beschermen van de Natura 2000 gebieden en het creëren van voldoende ruimte voor bodembescherming is daarbij van groot belang. Waarborg de bescherming van kwetsbare onderwaternatuur en van vogels/bovenwaternatuur.”



Bijlage 4: Gezamenlijkheid van de Strategische Agenda Noordzee

Hierna wordt het draagvlak verkend: waarover lijken het Rijk en stakeholders het eens te zijn en waarover vindt nog discussie plaats en is er dus nog geen sprake van een gezamenlijke agenda. De gevoeligheden bij discussiepunten zijn zo mogelijk benoemd. Het betreft een momentopname volgens de situatie begin december 2018. Daarbij is geput uit:

- de gesprekken die hebben plaatsgevonden in het kader van deze verkenning;
- de gesprekken met stakeholders in het kader van het omgevingsproces voor de Strategische agenda Noordzee 2030;
- het overleg binnen de werkgroep wind op zee (die werkt aan een tekstvoorstel voor het Klimaatakkoord).

Aspecten waarover overeenstemming bestaat

Impact energietransitie op de Noordzee

- Er is overeenstemming over het bieden van ruimte voor de ontwikkeling van 11,5 GW aan windenergie in 2030. Hiervoor zijn reeds de volgende gebieden planologisch gereserveerd op de Noordzee: Borssele, Hollandse Kust, IJmuiden Ver, Noorden van de Waddeneilanden.
- De partijen delen het belang om aanvullend ruimte te bieden voor extra windturbineparken op zee, met oog op het realiseren van de energietransitie en klimaatdoelstellingen. Partijen delen dat hierbij besluitvorming nodig is over de ruimteverdeling tussen windenergie, visserij en natuur, en ten aanzien van meervoudig ruimtegebruik.

Duurzaam gebruik van de Noordzee

- Partijen delen de noodzaak voor het continueren van de aanpak van terugdringen van verontreiniging, inclusief extra benodigde aandacht voor 'plastic soep'.
- Er is weinig tot geen discussie over ruimte die nodig is voor scheepvaart, zandwinning, kabels en leidingen en mogelijke waterstof- en CO₂-opslag.

Natuur

- Partijen delen dat meer onderzoek nodig is naar de omvang en de betekenis van effecten van windparken op natuur. Dit betreft ook het verkrijgen van beter zicht op de omvang en de betekenis van de ecologische ruimte in de context van huidige ontwikkelingen op de Noordzee, aangezien de ecologische ruimte – voor zover nu in beeld - ruimte lijkt te bieden aan maximaal 10,6 GW Wind op Zee terwijl de huidige ambitie 11,5 GW bedraagt.
- Partijen delen dat meer (inter)nationaal onderzoek nodig is naar de effecten van onderwatergeluid en klimaatverandering op het ecosysteem, en naar de achteruitgang van de vogelstand. Deze onderzoeksporen zijn al in gang gezet. Mogelijk leiden die tot aanvullende maatregelen in 2020-2021 in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM).

Visserij

- Partijen delen dat het terugdringen van verontreiniging en verduurzaming van de visserij blijvende aandacht nodig heeft.
- De partijen delen dat de opgave voor de visserijsector groot en complex is en dat een toekomstperspectief voor die sector nu ontbreekt.

Joint Fact Finding

- De partijen zijn het erover eens dat Joint Fact Finding nodig is om te komen tot een integrale afweging voor het toekomstige beleid en beheer van de Noordzee.
- Partijen delen dat er kansen liggen op het gebied van monitoring, bijvoorbeeld om meer te doen met big data en satellieten. Een herijking van de monitoringstrategie (grid, flexibiliteit) acht men nodig om risico's te reduceren.

Aspecten waarover nog discussie bestaat

Joint Fact Finding

- Er zijn nog geen afspraken over het proces van joint fact finding en de wijze waarop dit zal bijdragen aan besluitvorming. Wel zijn er stakeholders direct betrokken bij het opstellen van een concept Kennisagenda Noordzee 2030 waarin zij hun kernvragen en dilemma's hebben ingebracht.

Ruimteverdeling en meervoudig ruimtegebruik

- Er is nog geen gedeeld beeld over de verdeling van ruimte op de Noordzee voor met name windenergie, natuur en visserij. Hierbij gaat het om de mate waarin na 2030 een oppervlakte van mogelijk 20% aan windparken en 10 à 15% aan natuurgebieden is te combineren met visserij en alle andere activiteiten. Hoe dit te passen binnen de ecologische randvoorwaarden. Hierbij dient ook consensus te worden bereikt over de concrete aanwijzing voor windparkgebieden op basis van het Klimaatakkoord.
- Er is nog geen gedeeld beeld over eventueel medegebruik binnen windparken.
 - Natuurorganisaties zien kansen voor natuurherstel als windparken worden gesloten voor visserij.
 - De windenergiesector sluit vormen van medegebruik niet op voorhand uit (en verwijst naar internationale voorbeelden), maar stelt ook dat windparken zich niet laten combineren met sleepnetvisserij (dieper ingraven van infield kabels werkt kostenverhogend en doorvaart vergroot risico's).
 - Het Rijk stelt niet op voorhand windparken voor alle vormen van visserij uit te willen sluiten (per locatie belangenafweging maken).
 - In het Regeerakkoord van het zittende Kabinet is opgenomen dat niet meer visgebieden zullen worden gesloten dan noodzakelijk vanuit Europese regelgeving.¹
 - De visserijsector wil geen verdere ruimte voor visserij verliezen en stelt ook dat veiligheid een belangrijk aspect vormt bij het verkennen van mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik.
 - Partijen die nieuwe vormen van aquacultuur introduceren op de Noordzee zien kansen voor zee-wierteelt en medegebruik binnen of langs windparken.
 - Er bestaat nog een verschil van opvatting over de mogelijkheid en wenselijkheid om windturbineparken te situeren in Natura 2000 gebieden op de Noordzee. Met name natuurorganisaties zijn hier op tegen.

Ontwerpcriteria windparken

- Er is nog geen gedeeld beeld over hoe de consequenties voor de natuur (waaronder vogels) te mitigeren en indien nodig te compenseren. Ook is onduidelijk of de spanning tussen veiligheid en medegebruik van windparken (bijvoorbeeld door de visserij) zich laat overbruggen.

Visserij

- Er is nog geen gedeeld beeld over de betekenis van de herziene ruimteverdeling op de Noordzee voor de visserij en de consequenties die dat heeft voor aard en omvang van de vloot. Ook is er discussie over hoe deze veranderingen kunnen worden ingezet voor een verduurzaming van de visserij en over de redelijke maatschappelijke kosten voor deze transitie.

Transitiefonds

- Er is nog geen gedeeld beeld over de aard, omvang, bestemming en financiering van zo'n fonds, voor welke transities het is bedoeld, inclusief de wijze van besluitvorming bij de besteding van de middelen uit het fonds.
- De uitwerking als mogelijk publiek - privaat fonds leidt nog tot discussie, zowel aan overheidszijde als aan de kant van de stakeholders. Zo bestaat er nog discussie over of andere transities zoals die in de visserijsector onderdeel moeten zijn van een transitiefonds en over de vraag wie op moet draaien voor de maatschappelijke kosten van transities.

Natuurbescherming

- Er is nog discussie over hoe de natuurdoelen uit de Kader Richtlijn Marien en Natura 2000 moeten worden gerealiseerd. Zo heersen er verschillende inzichten (ook binnen de rijksoverheid) over wat gebiedsbescherming inhoudt. In het verlengde hiervan bestaat er discussie over hoeveel van de Nederlandse Noordzee als beschermd gebied zou moeten worden aangemerkt:
 - Wettelijk is 20% van de Nederlandse Noordzee momenteel wettelijk aangewezen als 'beschermd gebied'.
 - Natuurorganisaties stellen dat slechts 0,3% van de Nederlandse Noordzee jaarrond volledig is beschermd tegen alle vormen van bodemberoerende visserij. Wanneer de huidige plannen van de overheid worden doorgevoerd, stijgt dit naar schatting naar zo'n 5% in 2020.
 - Het Rijk stelt dat in 2020 wordt voldaan aan de ambitie om 10 tot 15% van de Noordzeebodem te vrijwaren van 'noemenswaardige' bodemberoering.

¹ Regeerakkoord: "Er worden niet meer visgebieden gesloten dan noodzakelijk vanuit Europese regelgeving. Nederland zal in EU-verband bepleiten dat bij de locatie van windmolens op zee rekening gehouden wordt met de belangen van de visserij en dat daar waar mogelijk multifunctioneel gebruik wordt toegestaan."

- De visserijsector stelt dat in circa 20% van de Noordzee al visserij beperkende maatregelen gelden en dat 11% van het zeebodemhabitat volledig vrij van bodembereuring (sleepnetvisserij) dient te zijn.
- Specifiek blijkt het gebied Bruine Bank te voldoen aan de criteria volgens de Vogelbeschermingsrichtlijn, maar blijkt dat het Rijk geen uitsluitel geeft over de aanwijzing als beschermd gebied.
- Er is nog geen gedeeld beeld over de mate waarin de ecologische grenzen van de Noordzee (vooral ten aanzien van vogels) moeten meewegen bij de locatiekeuze voor nieuwe windparken. Het Rijk wil hierin aansluiten op internationale juridische kaders, terwijl natuurorganisaties de ecologische grenzen zwaarder willen laten meewegen.

Defensie-oefengebieden

- Er is nog geen gedeeld beeld over de eventuele heroriëntatie dan wel verplaatsing van enkele oefengebieden op de Noordzee voor defensie en over de hieraan verbonden consequenties voor overig gebruik, inclusief de herbestemming van mogelijk door defensie vrij te geven huidige gebieden. Het Ministerie van Defensie onderzoekt momenteel de (on)mogelijkheden voor heroriëntatie en/of verplaatsing van twee gebieden op de Noordzee; ten westen van IJmuiden en ten noorden van de Waddeneilanden. Hierin speelt onder meer een vraagstuk in het kader van de internationale verdeling van het luchtruim die mogelijk beperkingen oplevert voor de mogelijkheid tot heroriëntatie van het gebied ten noorden van de Wadden.

Aquacultuur

- Er bestaat nog geen gedeeld beeld over de potentie en kansrijkheid van aquacultuur (en passieve visserij) als alternatieve eiwitbron op de Noordzee. Daardoor bestaat er nog discussie over de kansen en de consequenties hiervan voor de inrichting en het gebruik van delen van de Noordzee.
- Pilots zijn nodig om de potentie en kansrijkheid te verkennen, maar worden door Rijkswaterstaat (op grond van het wettelijk kader) afgewezen.
- Natuurorganisaties merken op dat de Strategische Agenda te veel leunt op huidige sleepnetvisserij en pleiten voor het actief ondersteunen van nieuwe vormen zoals eiwitten uit aquacultuur/passieve visserij. Tegelijkertijd spreekt de visserijsector twijfel uit over de potentie van deze vormen van 'eiwitproductie'.



Bijlage 5: Planvorming Noordzee door de overheid

Hierna is een schets opgenomen van de planvorming over de Noordzee door de overheid. Het betreft een schets van het interdepartementale proces om te komen tot een Strategische Agenda Noordzee, het hierbij gevolgde omgevingsproces en de samenhang met andere planvormingsprocessen.

Interdepartementaal proces Strategische Agenda Noordzee 2030

Aanloop

- De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het beleid, de inrichting en het beheer op de Noordzee. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) opereert hierin als coördinerend ministerie.
- Er zijn verschillende departementen vanuit de Rijksoverheid betrokken bij het Noordzeebeleid en -beheer. Naast het ministerie van IenW (coördinatie en havens en waterstaat), zijn dit de ministeries van Binnenlandse Zaken (BZK, ruimte), Economische Zaken en Klimaat (EZK, energie en klimaat), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, natuur en voedselvoorziening, inclusief visserij), Defensie (oefengebieden), Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW, cultuurhistorie en archeologie, onderzoek) en Financiën betrokken.
- In het Noordzeebeleid en -beheer is door het Rijk in de afgelopen jaren een basis gelegd voor integraal (ruimtelijk) beheer met het Integraal Beheerplan Noordzee en de lange termijn Gebiedsagenda Noordzee 2050. Met deze laatste heeft het Kabinet een geïntegreerd langetermijnperspectief geschetst dat invulling geeft aan een ontwikkelingsgerichte benadering van de zee, die ruimte laat voor nieuwe initiatieven.
- Er lag tot het Regeerakkoord eind 2017 geen politieke opgave voor de periode ná implementatie van de Routekaart Wind op Zee (WOZ) 2023. Na het Regeerakkoord verschoof de aandacht vooral naar de Routekaart WOZ 2030 waarin de uitrol van windenergie tot 2030 werd geconcretiseerd.
- De windenergieopgave van het Energie- en Klimaatakkoord was de directe aanleiding voor het starten van

het proces van de Strategische Agenda Noordzee 2030. Betrokken ministers en stakeholders meenden immers dat de herverkaveling van de Noordzee langs de weg van de energietransitie een herijking van het beleid op ruimte, natuur en voedsel noodzakelijk maakte.

Start van de Strategische Agenda Noordzee 2030

- Het doel van de Strategische Agenda is om vanuit samenhang tussen beleidsdossiers sector-overstijgende ambities en richtinggevende uitspraken te doen en keuzes te maken, waar dat vanuit regie op de integraliteit mogelijk en nodig is. Het lange termijnperspectief waartegen de Strategische agenda wordt afgezet is de Noordzee 2050 Gebiedsagenda (2014).
- De Strategische Agenda Noordzee 2030 vormt geen formeel plan (bijvoorbeeld conform de Wet op de ruimtelijke ordening, Waterwet of straks de Omgevingswet), maar biedt wel een proces dat toeleverend is naar de formele planvormingsprocessen voor bijvoorbeeld de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) of de Rijksstructuurvisie Noordzee (Beleidsplan Noordzee) (zie verderop de samenhang met andere planvormingsprocessen).
- De projectleiding voor de ontwikkeling van de Strategische Agenda en uitvoeringsprogramma Noordzee 2030 ligt bij de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Een interdepartementaal projectteam werk in thematafels (Energie, Voedsel, Natuur, Ruimte, Kennis en Pilots/experimenten, en Blauwe Economie) aan de ontwikkeling van de agenda.
- Ter voorbereiding van de besluitvorming worden zowel aan het 4 MT-overleg (BZK, IenW, EZK en LNV) als aan het IDON – Interdepartementaal Directeurenoverleg – tussentijds resultaten voorgelegd. Het IDON is opgericht in 2005 om de toenmalige minister bij de totstandkoming, uitwerking en evaluatie van het Noordzeebeleid te ondersteunen. Het rijk is de afgelopen jaren, onder invloed van toenemende drukte op de Noordzee, anders gaan sturen: sterker vanuit een eigen structuurvisie op het ruimtegebruik en de daarmee verbonden maatschappelijke belangen. Overleg en afstemming over die nieuwe benadering concentreerden zich op managementniveau in het IDON.

Procesverloop

- Vanaf eind 2017 heeft het proces van de Strategische Agenda impact ondervonden van de hervorkaveling van verantwoordelijkheden op de Noordzee tussen nu IenW, het gesplitste EZK en LNV en nieuwkomer BZK met de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening, NOVI en ruimte voor wind. Daarbij moest de coördinerende verantwoordelijkheid van IenW opnieuw worden gedefinieerd.
- Naar aanleiding van een aangenomen motie¹ in de Tweede Kamer zijn in mei 2018 verbeteringen in coördinatie door IenW en samenwerking voorgesteld: a) ambtelijke opschaling regierol door inzet 7-DG overleg Noordzee en b) verkennen van de inzet van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (destijds Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu, OIM) voor borging van de bestuurlijke afstemming met stakeholders.
- In september 2018 is het OFL verzocht advies uit te brengen over de gezamenlijkheid van de strategische agenda en hoe de rijksregie versterkt kan worden en de rollen van de betrokken stakeholders herijkt.
- In oktober 2018 is een werkgroep ingesteld in het kader van de 'Electriciteitstafel' (wind op zee) en de Strategische Agenda Noordzee 2030, waarin de relatie tussen de onderhandelingen rondom het Klimaatakkoord en de gevolgen ervan voor de Noordzee uitgebreid zijn besproken. Aan deze werkgroep deden organisaties uit de natuur-, visserij- en windsector mee.
- LNV heeft recent het initiatief genomen om tot een betere samenwerking tussen de directies Visserij en Natuur en Biodiversiteit te komen.

Het omgevingsproces

- De lange termijn Gebiedsagenda Noordzee 2050 is met actieve inbreng van stakeholders tot stand gekomen en heeft geleid tot een overzicht van thema's en onderwerpen die verder uitwerking moesten krijgen in het Noordzee beleidsplan voor 2015-2021, als onderdeel van het Nationaal Waterplan 2.
- In het najaar van 2016 is het proces van de Strategische Agenda gestart met het voornemen om een stakeholder gedreven proces vorm te geven en gedeeld eigenaarschap centraal te stellen.
- Gedurende 2017 heeft het projectteam van de Strategische Agenda enkele Noordzeedialoog-bijeenkomsten georganiseerd voor de consultatie van directe belanghebbenden en betrokkenen op de Noordzee. Doel van deze bijeenkomsten was de gezamenlijke voorbereiding van inhoud en proces van de Strategische Agenda Noordzee 2030, met vooral aandacht voor energie (routekaart WOZ 2030), voedsel en natuur.

- In het najaar van 2017 heeft Stichting de Noordzee, gesteund door LNV met procesbudget, het initiatief genomen tot een bestuurdersoverleg voor de Noordzee, om te verkennen of het mogelijk is een Noordzeeakkoord te bereiken tussen de belangrijkste stakeholders op de Noordzee. Belangrijke aanleiding voor dit initiatief was de onvrede over wat het Rijksbeleid tot dan toe had opgeleverd voor met name natuur en visserij. Vanuit Rijkszijde zijn op het hoogste ambtelijk niveau vertegenwoordigers van de vier departementen uitgenodigd om aan die bestuurlijke overleggen deel te nemen. De projectleiders Noordzee 2030 werden vertegenwoordigd door de door hen aangestelde procesbegeleider. De deelnemers van het overleg zijn in november 2017 en april 2018 twee keer bijeen geweest. Het karakter van de bijeenkomsten was verkennend over en weer.
- De Routekaart Wind op Zee 2030 volgde een zelfstandig omgevingsproces parallel aan het omgevingsproces van de Strategische Agenda Noordzee 2030. Doordat er sprake was van twee zelfstandige processen was de windsector ondervertegenwoordigd in het Noordzee 2030 proces. Begin 2018 is er afstemming en coördinatie gezocht en ontstaan tussen de omgevingsprocessen van de routekaart WoZ 2030 en de Strategische Agenda Noordzee 2030.
- Stakeholders waren reeds (in beperkte mate) betrokken bij de verschillende thematafels (zoals kennisinstituten) maar om ook het gedeeld eigenaarschap en de samenhang in de strategische agenda te vergroten is eind 2017 besloten om maatschappelijke stakeholders structureler en directer bij het proces van de Strategische Agenda Noordzee 2030 te betrekken.
- Om stakeholders structureler en intensiever te betrekken is een brede groep stakeholders begin 2018 gevraagd op welke wijze zij in het proces van de Strategische Agenda betrokken willen worden. Op basis van de reacties zijn deelnemers voor de maandelijkse werksessies en halfjaarlijkse dialoogsessies geselecteerd ten behoeve van de stakeholderconsultatie voor de voorbereiding van de Strategische Agenda en Uitvoeringsprogramma Noordzee 2030. Sinds maart 2018 hebben maandelijks werksessies, bilaterale gesprekken en 3 bredere dialoogsessies plaatsgevonden, waaraan vertegenwoordigers van de organisaties (op uitvoeringsniveau) hebben deelgenomen. Achtereenvolgens zijn met stakeholders de kernvragen en dilemma's voor de strategische agenda geïnventariseerd, is een begin gemaakt met het verkennen van de belangrijkste onderwerpen die om nadere afweging vragen en is een eerste integrale ruimtelijke langere termijn verkenning gedaan voor aanvullende ruimte voor windenergie op de Noordzee.
- De procesbegeleider Noordzee 2030 heeft in juni 2018 in opdracht van de projectleiding een concept omgevingsmanagementplan opgesteld, waarin het procesontwerp is verantwoord en aanbevelingen voor verbeteringen in de

¹ Motie van het lid de Groot C.S. (voorgesteld 4 april 2018)

interdepartementale samenwerking en in het stakeholderproces worden gedaan. Dit omgevingsmanagementplan is mede uitgangspunt geweest voor de adviesvraag aan het OFL.

- De opbrengst van de bijeenkomsten en gesprekken is door het projectteam verwerkt in een eerste concept van de Strategische Agenda Noordzee 2030. Dit is vervolgens gedeeld met de betrokken vertegenwoordigers (op uitvoeringsniveau) en commentaren zijn door het projectteam van de Strategische Agenda verwerkt in een conceptversie 1.

Samenhang met andere planvormingsprocessen

Ruimtelijke beleidskaders voor de Noordzee

- De planologische verdeling van ruimtegebruik op de Noordzee is een verantwoordelijkheid van het Rijk en is verankerd in een Rijksstructuurvisie. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt het Nationaal Waterplan voor de ruimtelijke aspecten van het gebruik van de Noordzee formeel de structuurvisie voor de Noordzee. De ruimtelijke integrerende kaders (en tevens structuurvisiekaart Noordzee) zijn opgenomen in de Beleidsnota Noordzee 2016 - 2021, die formeel onderdeel vormt van het Nationaal Waterplan 2016-2021 (NWP2).
- De Beleidsnota Noordzee 2016 – 2021 bevat ook de samenvatting van het Programma van maatregelen voor de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020, deel 3). Ook deze maakt formeel deel uit van het Nationaal Waterplan.
- Na inwerkingtreding van de Omgevingswet (niet voorzien voor 2021) vormt de Nationale Omgevingsvisie formeel het kaderstellende plan voor het gebruik van de Noordzee, waarbij de integrerende kaders conform Omgevingswet worden uitgewerkt in gebiedsgerichte programma's.

Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

- Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is in 2015 - destijds onder leiding van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en nu BZK – het proces gestart ter voorbereiding van de NOVI. De NOVI vormt na inwerkingtreding de eerste nationale integrale visie op de fysieke leefomgeving. Hierin worden verschillende sectorale visies en ruimtelijke plannen samengebracht. De NOVI bevat straks ook de nationale visie op de toekomstige ontwikkeling van de Noordzee. Streven is dat de NOVI begin 2019 wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.

- Vanuit het proces van de Strategische Agenda Noordzee 2030 wordt input geleverd aan de NOVI, voor zover het de visie en ambities betreft voor de toekomstige ontwikkeling van de Noordzee.
- Streven is dat de afspraken in het kader van het Energie- en Klimaatakkoord doorwerken in de NOVI. Op dit moment is nog onduidelijk wat de aard en het detailniveau zal zijn van deze doorvertaling, bijvoorbeeld ten aanzien van de benodigde extra ruimte voor windturbineparken op de Noordzee.

Rijksstructuurvisie Noordzee

- De huidige Beleidsnota Noordzee 2016 - 2021 (bijlage bij het Tweede Nationaal Waterplan 2016 – 2021) vormt op dit moment het integerende planologisch kader (structuurvisie) voor de Noordzee.
- In de huidige Beleidsnota Noordzee zijn reeds gebieden voor windturbineparken aangewezen voor de huidige ambitie voor wind op zee tot 2030.
- Voor de periode na 2021 dient de planologische verdeling van het gebruik van de Noordzee opnieuw te worden bezien. De eventuele aanwijzing van extra ruimte voor windturbineparken (bijvoorbeeld op basis van de afspraken uit het Energie- en Klimaatakkoord) kan dan planologisch worden verankerd. Dit betekent tevens een nadere uitwerking van de in de NOVI beschreven hoofdlijnen voor de visie op de Noordzee.
- Het proces voor herziening is nog niet gestart. Hierbij speelt nog de vraag op welke wijze de planologische verankering dient plaats te vinden, met oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet: Als rijksstructuurvisie zoals bedoeld in de Wet op de ruimtelijke ordening of als gebiedsgericht programma zoals bedoeld in de Omgevingswet.

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving | OFL

Dit is een uitgave van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

Telefoon: 070 456 89 99
E-mail: Info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Uitgave december 2018

