

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
Samenvatting	2
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding advies	5
1.2 Vraagstelling advies	6
1.3 Opbouw van het rapport	6
2. Aard van het betrokken gebied	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Kenmerken van de Noordzee	8
2.3 Conclusie	9
3. Juridische knelpunten en noodzaak afwegingskader	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Nationaal recht in de bestaande situatie	10
3.3 Noodzaak afwegingskader Noordzee	13
3.4 Conclusie	14
4. Internationale en Europese eisen en beperkingen	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Internationaal recht en beleid	16
4.3 Europees recht en beleid	18
4.4 Conclusie	19
5. Mogelijke oplossingen en voorkeur Commissie	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Mogelijke oplossingen	21
5.3 Voorkeur Commissie	25
5.4 Contouren Wet beheer Noordzee	26
Bijlage 1 Kaart Noordzee	28
Bijlage 2 Verkenning beleid en regelgeving	29
Bijlage 3 Samenstelling Commissie	43

SAMENVATTING

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving (verder de Commissie) brengt uit eigen beweging advies uit over de wetgeving inzake het beheer van de Noordzee. Aanleiding hiervoor is het feit dat de gebruiksfuncties op zee toenemen. Daarmee wordt niet alleen het economische belang van de Noordzee groter, ook neemt de concurrentie om ruimte op zee toe en ontstaat een grotere druk op het ecosysteem van de Noordzee.

Juridische knelpunten

De Commissie constateert enkele knelpunten in de nationale wet- en regelgeving, respectievelijk in de territoriale zee en de EEZ:

1. De Nederlandse wetgeving is niet voldoende toegesneden op toepassing in het deel van de territoriale zee dat buiten de 1-kilometerzone valt, omdat het is ontworpen voor het bestuurlijk ingedeeld grondgebied van Nederland.
2. Het reguleren van bepaalde activiteiten in de EEZ die geen relatie hebben met een werk is niet goed mogelijk met het huidige wettelijke instrumentarium.
3. De Wet beheer rijkswaterstaatswerken is een typisch waterstaatkundige beheerswet, die zich bezwaarlijk leent als kader voor een op elkaar afgestemde belangenafwegingen, waarvoor de overheid zich ter bescherming van de zee in het licht van de toename van gebruiksfuncties geplaatst ziet.
4. Het aanwijzen van gebieden op zee met bindende gebruiksbeperkingen met het doel gebieden en soorten te beschermen, is gezien het bestaande wettelijk instrumentarium voor de EEZ problematisch.

Op basis van deze knelpunten concludeert de Commissie dat de bestaande regelgeving, waaronder met name de Wet beheer rijkswaterstaatswerken onvoldoende waarborgen biedt om ervoor te zorgen dat de toenemende gebruiksfuncties in de Noordzee samenhangend gereguleerd en op elkaar afgestemd worden.

Noodzaak wettelijk afwegingskader

De Commissie is op grond van inhoudelijke, wetstechnische en andere juridische en politiek/bestuurlijke argumenten van mening dat het wenselijk is om een wettelijk kader te ontwikkelen dat een gecoördineerde belangenafweging van economische, ecologische en ruimtelijke aspecten verzekert.

Een dergelijk wettelijk kader zal ten eerste moeten zijn toegesneden op de aard van het Noordzeegebied. Daarbij dient gedacht te worden aan een aantal karakteristieken die afwijken van het grondgebied: er is bijvoorbeeld geen (permanente) bewoning op de Noordzee en de component zoutwater is kenmerkend voor het gebied. Verder is de Noordzee juridisch ingedeeld in een

aantal zones en is de zee behoudens de 1-kilometerzone (ofwel bodembeheersgrens) niet provinciaal en gemeentelijk ingedeeld. Dit laatste betekent dat het rijk beheerder is van de Noordzee, vanaf 1 kilometer uit de kust.

Ten tweede dient rekening te worden gehouden met de eisen en beperkingen die internationaal en Europees recht stellen aan de bevoegdheid van Nederland om activiteiten op zee te reguleren. De internationale beperkingen hebben vooral betrekking op de noodzaak om met andere staten in overleg te treden, al dan niet in het kader van internationale organisaties, alvorens te kunnen overgaan tot het aannemen dan wel toepassen van wet- en regelgeving.

Verder worden de bevoegdheden van Nederland op zee, net als op het land, beperkt door de reikwijdte van de aan de Europese Gemeenschap overgedragen bevoegdheden. In het kader van het onderhavige advies zijn vooral van belang de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden op het gebied van milieu- en natuurbescherming en visserij. De Europese Gemeenschap is bij het uitoefenen van de bevoegdheden die aan haar zijn overgedragen door de lidstaten, op haar beurt weer op gelijke wijze gebonden aan het internationale recht als een kuststaat.

De Commissie concludeert dat zowel het internationale als het Europese recht de Nederlandse kuststaat voldoende ruimte bieden om wet- en regelgeving tot stand te brengen die een goede afweging van de economische, ecologische en ruimtelijke aspecten van gebruiksfuncties op zee mogelijk maakt.

Mogelijke vormgeving afwegingskader

De Commissie ziet in principe vijf mogelijke oplossingen voor het tot stand brengen van een wettelijk kader dat een samenhangend beleid op de Noordzee waarborgt:

1. Bestaande wetgeving van toepassing verklaren in de EEZ;
2. Wet beheer EEZ;
3. Wet beheer Noordzee;
4. Integrale wet EEZ/Noordzee;
5. Planologische kernbeslissing Noordzee.

De Commissie spreekt haar voorkeur uit voor een Wet beheer Noordzee die van beperkte omvang kan zijn. In deze wet dient allereerst de verplichting voor de (rijks)overheid opgenomen te worden om een samenhangende totaalvisie te ontwikkelen op de Noordzee, neergelegd in een beheersplan met bijbehorend geografische kaart waarop de diverse locaties, onderscheiden naar verschillende soorten gebruiksfuncties, worden aangegeven. De wet zelf geeft aan welke onderwerpen er tenminste in het beheersplan aan de orde moeten komen. Alle relevante beleidsterreinen waarbij zich activiteiten op zee afspelen dienen naar de mening van de Commissie te worden meegenomen.

Verder dient de Wet beheer Noordzee te voorzien in een vergunningstelsel dat vergeleken kan worden met dat van de Wbr. Bij de vergunningverlening worden op deze wijze waterstaatkundige belangen gelijk gesteld met andere af te

wegen belangen, zoals natuur en milieu, die bijvoorbeeld als weigeringgrond een directe plaats kunnen krijgen in de WbN.

Alle overige bestaande vergunningstelsels kunnen blijven voortbestaan. De wet zou wel moeten regelen welke mate van binding aan het plan bestaat bij de vergunningverlening (en eventuele andere beslissingen) door de diverse bestuursorganen. De Commissie denkt aan een binding in de zin van ‘rekening houden met’ het beheersplan Noordzee, hetgeen inhoudt dat een overheidsorgaan slechts gemotiveerd af mag wijken van het plan, daarbij alle betrokken belangen afwegend.

Leeswijzer advies

Om te beginnen gaat de Commissie in hoofdstuk 2 in op de aard van het betrokken gebied. De Noordzee kent namelijk bijzondere kenmerken die ook voor de regelgeving van belang zijn.

In hoofdstuk 3 komt de vraag aan de orde of het bestaande wettelijke kader de ontwikkeling van een samenhangend en gecoördineerd beleid voor de Noordzee waarborgt. De Commissie beschrijft welke knelpunten zij ziet in het bestaande nationale wettelijke regime en geeft tevens aan op grond waarvan zij concludeert dat een afwegingskader voor de Noordzee wenselijk is.

In hoofdstuk 4 wordt in kaart gebracht welke eisen en beperkingen het internationale en Europese recht stellen aan de bevoegdheid van Nederland om activiteiten in en op de Noordzee te reguleren.

In hoofdstuk 5 staat een schets van mogelijke juridische oplossingen die de Commissie ziet en zij neemt in dit hoofdstuk tevens een standpunt in over welke optie volgens haar de voorkeur geniet.

Bijlage 1 bevat een kaartje van de zonering op de Noordzee. In bijlage 2 is een verkenning van de relevante regelgeving op zee opgenomen die de Commissie ter voorbereiding van dit advies heeft gemaakt. De samenstelling van de Commissie is tenslotte te vinden in bijlage 3.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding advies

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving (verder: de Commissie) brengt uit eigen beweging advies uit over de wetgeving inzake het beheer van de Noordzee. Aanleiding hiervoor is het feit dat de Commissie constateert dat het huidige wettelijke kader onvoldoende waarborgen biedt voor het ontwikkelen van een samenhangend beleid voor de Noordzee. Te vaak reageert de overheid op ontwikkelingen op zee door middel van het aannemen dan wel aanpassen van regelgeving zonder dat daaraan een wettelijk kader ten grondslag ligt dat een toetsingskader biedt voor het afwegen van de verschillende belangen die op zee een rol spelen.

Het belang van een samenhangend beleid voor de Noordzee neemt toe omdat de gebruiksfuncties op zee toenemen. Daarmee wordt niet alleen het economische belang van de Noordzee groter, ook neemt de concurrentie om ruimte op zee toe en ontstaat een grotere druk op het ecosysteem van de Noordzee. Immers, waar windmolens staan kunnen geen schepen varen en in druk bevaarde en anderszins intensief gebruikte gebieden neemt het risico van aanvaringen en als gevolg daarvan vervuiling van het milieu toe. Dit maakt een meer gecoördineerde afweging van belangen noodzakelijk.

Belang van samenhangend beleid voor de Noordzee neemt toe.

Dat er lacunes bestonden in het wettelijk instrumentarium erkende ook de regering in een intensieve discussie met de Tweede Kamer die plaatsvond naar aanleiding van de voorgenomen plaatsing van zendmasten in de Noordzee, net buiten de Nederlandse territoriale zee in de zogenaamde exclusieve economische zone (EEZ). Als gevolg hiervan werd overgegaan tot het nemen van het Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee waarmee een aantal voorschriften van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) van toepassing werden verklaard op dergelijke installaties.¹ Vervolgens is de werking van de Wbr uitgebreid tot de EEZ.²

Bij de kamerdiscussie is destijds breed aangegeven, dat men laatstgenoemde wetwijziging hoogstens als eerste stap op weg naar verdere wettelijke

¹ Besluit van 20 september 1999, Stb. 1999, 412.

² Wet van 15 November 2000 houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot de exclusieve economische zone, Stb. 2000, 510.

bescherming van de Noordzee zag.³ Dit heeft geleid tot unanieme aanvaarding van de motie-Van den Berg. Daarin wordt gevraagd om een stappenplan, waarin wordt aangegeven op welke wijze en binnen welke termijn aan de wettelijke bescherming van de Noordzee nader gestalte zal worden gegeven.⁴ De regering heeft bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in oktober 2002 aangegeven dat aan het in de motie vervatte verzoek begin 2003 zal worden voldaan.⁵ Inmiddels heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op 14 maart j.l. het stappenplan wettelijke bescherming exclusieve economische zone aan de Tweede Kamer aangeboden.⁶

Gezien deze ontwikkelingen laat de Commissie in dit advies haar licht schijnen over de problematiek van de regulering van activiteiten op en in de Noordzee.

1.2 Vraagstelling advies

De volgende vraagstelling staat centraal in het advies:

1. Waarborgt het bestaande wettelijke kader de ontwikkeling van een samenhangend en gecoördineerd beleid voor de Noordzee?
2. Zo nee, op welke wijze zou dan vorm gegeven kunnen worden aan een wettelijk kader dat waarborgen biedt voor het tot stand komen van een dergelijk beleid?

Deelvragen die in dit advies aan de orde komen zijn:

- a. Welke voor de regelgeving relevante kenmerken vertoont de Noordzee?
- b. Welke nationale wettelijke en andere regelingen zijn van toepassing op activiteiten in en op het Nederlandse deel van de Noordzee en wat zijn daarin belangrijke knelpunten?
- c. Welke eisen en beperkingen stellen het internationale en het Europese recht aan de bevoegdheid van Nederland om activiteiten op zee te reguleren?

1.3 Opbouw van het rapport

In dit advies gaat de Commissie in hoofdstuk 2 in op de aard van het betrokken gebied; de Noordzee kent bijzondere kenmerken die ook voor de regelgeving van belang zijn. In hoofdstuk 3 komt de vraag aan de orde of het bestaande wettelijke kader de ontwikkeling van een samenhangend en gecoördineerd beleid voor de Noordzee waarborgt. De Commissie beschrijft welke knelpunten zij ziet in het bestaande nationale wettelijke regime en geeft tevens aan op grond waarvan zij concludeert dat een afwegingskader voor de Noordzee wenselijk is.

³ TK 1999-2000, 26961, nr. 4, vooral pag. 2-3 en nr. 5, vooral pag. 4.

⁴ TK 2000-2001, 26961, nr. 12.

⁵ TK 2002-2003, 28600 XII, nr. 6, p. 76.

⁶ TK 2002-2003, 28600 XII, nr. 89.

De Commissie brengt in hoofdstuk 4 in kaart welke eisen en beperkingen het internationale en Europese recht stellen aan de bevoegdheid van Nederland om activiteiten in en op de Noordzee te reguleren. In hoofdstuk 5 schetst de Commissie mogelijke juridische oplossingen die zij ziet en neemt zij uiteindelijk een standpunt in over welke optie volgens haar de voorkeur geniet.

Bijlage 1 bevat een kaartje van de zonerings op de Noordzee. In bijlage 2 is een verkenning van de relevante regelgeving op zee opgenomen die de Commissie ter voorbereiding van dit advies heeft gemaakt. De samenstelling van de Commissie is te vinden in bijlage 3.

2. AARD VAN HET BETROKKEN GEBIED

2.1 Inleiding

De Noordzee heeft in vergelijking met het grondgebied van Nederland een aantal bijzondere kenmerken, die ook relevant zijn als het gaat om het toepassen van wet- en regelgeving. Welke kenmerken dit zijn en op welke wijze dit van invloed is op de regelgeving met betrekking tot de Noordzee wordt in dit hoofdstuk uiteen gezet.

2.2 Kenmerken van de Noordzee

De Noordzee kent ten eerste een aantal karakteristieken die afwijken van het grondgebied: er is geen (permanente) bewoning, de component zoutwater is kenmerkend voor het gebied en behoudens de 1-kilometerzone is de Noordzee niet provinciaal en gemeentelijk ingedeeld. Dit laatste betekent dat het rijk beheerder is van de Noordzee, vanaf 1 kilometer uit de kust.

Het Nederlandse deel van de Noordzee bestaat bovendien uit een aantal te onderscheiden zones waarvoor op grond van het internationale recht verschillende juridische regimes gelden. De volgende zones zijn daarbij van belang: de territoriale zee en de EEZ met als onderdeel daarvan het continentaal plat.⁷ De territoriale zee is het zeegebied tot 12 nautische mijlen uit de kust. Binnen de territoriale zee dient men op grond van Nederlandse wetgeving ook nog de 1-kilometerzone (ofwel bodembeheersgrens) te onderscheiden. Deze laatste zone is, in tegenstelling

De Noordzee is ingedeeld in een aantal juridische zones.

tot de rest van de territoriale zee, net als het grondgebied van Nederland provinciaal en gemeentelijk ingedeeld. De Nederlandse EEZ vangt aan na de territoriale zee en loopt tot en met de grenzen die Nederland met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk heeft bepaald. De EEZ omvat de waterkolom, de bodem en de ondergrond, waarbij de bodem en ondergrond samen ook worden aangeduid met de term continentaal plat (zie Noordzee-kaart in bijlage 1).

⁷ Voor een meer gedetailleerde indeling van juridische grenzen en zones op de Noordzee zie artikel van Van de Ree getiteld 'De "civilisering" van de Noordzee: deel I', in: *Jurisprudentie Milieurecht* (2002), 10, pag. 656-662.

Ten derde stelt het internationale recht beperkingen aan de zeggenschap van Nederland als kuststaat in het zeegebied. Deze beperkingen hebben vooral betrekking op de noodzaak om met andere staten in overleg te treden, al dan niet in het kader van internationale organisaties, alvorens te kunnen overgaan tot het aannemen dan wel toepassen van wet- en regelgeving. Daar waar Nederland bevoegdheden heeft overgedragen aan de Europese Gemeenschap, gelden de beperkingen die het internationale recht stelt ten aanzien van de door de Gemeenschap te treffen wet- en regelgeving. Hierop zal in hoofdstuk vier nader worden ingegaan.

2.3 Conclusie

Het bovenstaande betekent dat Nederlandse wet- en regelgeving die op het land wordt toegepast niet zonder meer van toepassing kan zijn op de Noordzee en dat de van toepassing zijnde regelgeving rekening zou moeten houden met de bijzondere kenmerken van het gebied. Regelgeving voor de Noordzee kan bijvoorbeeld qua vorm veel eenvoudiger zijn dan regelgeving voor het grondgebied omdat de zee geen permanente bewoning kent en niet provinciaal en/of gemeentelijk is ingedeeld. Wel dient regelgeving op zee rekening te houden met de beperkingen die internationaal en Europees recht stellen aan de rechtsmacht van Nederland.

3. JURIDISCHE KNELPUNTEN EN NOODZAAK AFWEGINGSKADER

3.1 Inleiding

De eerste vraag die centraal staat in dit advies is of het bestaande wettelijke kader de ontwikkeling van een samenhangend en gecoördineerd beleid voor de Noordzee waarborgt. Om hierop antwoord te kunnen geven, dient bezien te worden welke nationale wettelijke en andere regelingen van toepassing zijn op activiteiten in en op het Nederlandse deel van de Noordzee en wat daarin de knelpunten zijn.

Een inventarisatie van de relevante vigerende regelgeving is onlangs uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en het NILOS, in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (NILOS-rapport)⁸. Desondanks heeft de Commissie ter voorbereiding op dit advies een eigen verkennende analyse gemaakt van de relevante regelgeving op zee (zie bijlage 2). Deze verkenning heeft zij enerzijds ruimer opgepakt dan het NILOS-rapport door tevens de territoriale zee te beschouwen, anderzijds ambieert de Commissie niet om een volledig overzicht te geven van alle relevante vigerende regelgeving.

In dit hoofdstuk beperkt de Commissie zich daarom tot de knelpunten die naar haar mening bestaan in de huidige situatie met betrekking tot het nationale recht (3.2). Vervolgens gaat zij meer beschouwend in op de noodzaak voor een afwegingskader voor de Noordzee (3.3). In de conclusie beantwoordt zij tenslotte bovenstaande centrale vraag (3.4).

3.2 Nationaal recht in de bestaande situatie

Territoriale zee

Hoewel de Nederlandse wet- en regelgeving in principe onverkort van toepassing is in de territoriale zee, is een deel van deze regelgeving feitelijk niet toegesneden op toepassing in dit gebied, waarbij het met name gaat om de territoriale zee buiten de 1-kilometerzone. Doordat er in dat gebied geen provinciale en gemeentelijke indeling bestaat zoals op het grondgebied van Nederland, ontbreekt buiten de 1-kilometerzone de juridisch-bestuurlijke structuur waarvan Nederlandse wetgeving uitgaat en via welke zij wordt toegepast. Veel Nederlandse wetten vinden als gevolg van deze situatie in de praktijk geen of gebrekkige

⁸ Ch.W. Backes, A.G. Oude Elferink en P. van der Ree, *Bescherming van het mariene milieu en natuurwaarden in de EEZ*, Internationaal-rechtelijke verplichtingen, gemeenschapsrecht, nationaal beleid en nationaalrechtelijk instrumentarium, Utrecht, 2002.

toepassing in de territoriale zee. Te denken valt aan de Wet Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet-1998.

Exclusieve economische zone

In tegenstelling tot het rechtsregime voor de territoriale zee, is Nederlandse wet- en regelgeving niet automatisch van toepassing in de EEZ. In de Nederlandse EEZ, inclusief het continentaal plat, is Nederlandse wet- en regelgeving slechts van toepassing als dat uitdrukkelijk is bepaald. Dit laatste is het geval bij de Mijnbouwwet⁹, de Ontgrondingenwet (Ogw)¹⁰, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en de Scheepvaartverkeerswet.¹¹ Zie bijlage 2 voor een korte toelichting.

De Commissie ziet wat betreft de toepassing van deze wetten voornamelijk knelpunten met betrekking tot de Wbr. Het meest pregnante punt betreft naar haar oordeel de reikwijdte van deze wet naar object. De Wbr ziet namelijk slechts op het reguleren van activiteiten die verband houden met een werk. De Wbr ziet bijvoorbeeld niet op de zonering van recreatieve activiteiten of visserij en het vaststellen van zones waar natuur- en milieu belangen dienen te prevaleren. Ook in het genoemde NILOS-onderzoek wordt dit als een lacune aangemerkt.¹²

Knelpunten in EEZ bij toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Hoewel op grond van de Wbr getracht zou kunnen worden via een daarop gericht vergunningenbeleid bijvoorbeeld pijpleidingen zoveel mogelijk in bepaalde tracés te concentreren, is er geen regel die verzekert dat die tracés zoveel als mogelijk gebruikt zouden moeten worden. Zelfs wanneer op basis van de Wbr een dergelijke eis gesteld zou gaan worden, dan zouden die tracés thans nog niet gelden voor pijpleidingen die verband houden met mijnbouwactiviteiten op het Nederlandse continentaal plat. Daartoe zou volgens de Commissie een vergelijkbare eis gesteld moeten worden op basis van de Mijnbouwwet of daaraan gerelateerde regelgeving.

Ten tweede verdient vermelding het feit dat de plicht tot het maken van een milieueffectrapportage (Mer) wel is opgenomen in de Mijnbouwwet en de Ogw, maar niet in de Wbr. Wel wordt op grond van door de minister van Verkeer en

⁹ Wet van 31 oktober 2002, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten (Mijnbouwwet), Stb. 2002, 617.

¹⁰ Wet van 27 oktober 1965, houdende regelen omtrent de ontgrondingen (Ontgrondingenwet), laatstelijk gewijzigd Stb. 2002, 542.

¹¹ Wet van 7 juli 1988, houdende algemene regeling met betrekking tot het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en op zee (Scheepvaartverkeerswet), laatstelijk gewijzigd Stb. 2001, 180.

¹² Zie pag. 98, 102 en 146 van eerder genoemd NILOS-rapport.

Waterstaat vastgestelde beleidsregels – zonder een specifieke wettelijk grondslag – voor een aantal categorieën van gevallen van de aanvrager van een Wbr-vergunning verlangd, dat hij gegevens overlegt over de gevolgen voor de natuur en het milieu. In de toelichting op deze beleidsregels wordt vervolgens gesteld dat bij de voorbereiding en beoordeling van de rapportage over de gevolgen voor de natuur en het milieu zoveel mogelijk overeenkomstige toepassing wordt gegeven aan het hoofdstuk over de milieueffectrapportage van de Wm.¹³ De Commissie is van mening dat de basis voor een Mer-plicht op deze wijze te zeer indirect is en een weinig rechtsstatelijke grondslag heeft. Op moment van schrijven van dit advies is overigens een ontwerpbesluit tot wijziging van het bestaande Besluit milieueffectrapportage uit 1994 in voorbereiding, waarbij de Mer-plicht uitgebreid wordt.¹⁴ De Commissie acht dit een goede zaak.

Meer algemeen constateert de Commissie dat het aanmerken van de zee als waterstaatswerk haar enigszins gekunsteld voorkomt, hoewel dit in historisch perspectief gezien wel te begrijpen is. De Wbr bepaalde namelijk in aansluiting op haar rechtsvoorganger, de Wet tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijkswaterstaatswerken (Wet van 1891), dat onder wateren mede wordt verstaan de territoriale zee.¹⁵ De verbreding van de reikwijdte van de toepasselijkheid van de Wbr tot de EEZ en daarmee de gehele Noordzee als waterstaatswerk was zo gezien een logische zaak. Naar de mening van de Commissie is het zeer de vraag of deze constructie van de Wbr wel adequate bescherming biedt, voldoende helder en hanteerbaar is en de gewenste oplossing biedt voor de problemen zoals hierboven beschreven.

Wet beheer rijkswaterstaatswerken is primair waterstaatkundige wet.

Daar komt bij dat – hoewel de strekking van de Wbr in principe ruim is, immers ook andere dan waterstaatkundige belangen kunnen beschermd worden – het primaire doel van het Wbr-vergunningenbeleid het beschermen van waterstaatswerken is. Het treffen van maatregelen ter bescherming van andere doeleinden is dus niet verplicht. Bij de parlementaire behandeling van de Wbr is ook door de regering duidelijk verklaard dat, ondanks het bredere afwegingskader, bij een conflict van belangen in het kader van deze wet uiteindelijk de

¹³ Zie (toelichting op) art. 3 (1)(d) Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in exclusieve economische zone, Stcrt. nr. 85, 6 mei 2002, p. 35.

¹⁴ Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (aanpassing aan wet- en regelgeving en overige wijzigingen), Stcrt. 14 januari '03, nr.9, p.12.

¹⁵ Illustratief is Memorie van Toelichting van de Wbr, TK 1995-1996, 24 573, nr. 3, p. 8.

waterstaatkundige belangen toch zullen prevaleren.¹⁶ Vanuit de toenemende noodzaak tot afweging in onderlinge samenhang van alle bij de Noordzee betrokken belangen baart dit de Commissie zorgen. Vooral ook omdat de Commissie constateert dat de wijze waarop en de gevallen waarin die andere belangen worden meegewogen op dit moment slechts is neergelegd in beleidsregels.¹⁷ Dit dient volgens de Commissie een punt van zorg voor de overheid te zijn, nu er in de EEZ geen andere wetten van toepassing zijn die dergelijke andere belangen wettelijk beschermen.

Naast bovenstaande punten met betrekking tot de toepassing van de Wbr op de Noordzee constateert de Commissie een ander knelpunt, namelijk dat het huidige wettelijke instrumentarium dat van toepassing is op de EEZ onvoldoende basis biedt voor het aanwijzen van gebieden met bindende gebruiksbeperkingen met het doel gebieden en soorten te beschermen. Dit is mede het gevolg van het feit dat de Natuurbeschermingswet-1998 en de Flora- en Faunawet niet van toepassing zijn in de EEZ.

3.3 Noodzaak afwegingskader Noordzee

Het voorgaande overziende is de Commissie van mening dat er zowel praktisch inhoudelijke, wetstechnische en andere juridische argumenten alsook bestuurlijk/politieke argumenten zijn voor het tot stand brengen van een wettelijk gefundeerd toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen op de Noordzee.

Volgens de Commissie bestaat er in de praktijk sterke behoefte aan een dergelijk raamwerk, aangezien de druk op de ruimte op de Noordzee momenteel al vrij groot is en deze naar verwachting alleen maar zal toenemen.¹⁸ Momenteel bestaat er echter geen verplichting voor de overheid om een samenhangende totaalvisie op het gebruik en de inrichting van de Noordzee te ontwikkelen, waardoor het afhankelijk is van de politieke wil of een dergelijke

Geen waarborg voor visie overheid op gebruik en inrichting Noordzee.

visie tot stand komt. Daarbij merkt de Commissie overigens op dat er momenteel door het (demissionaire) Kabinet wel een meer geïntegreerd beleid voor de Noordzee wordt voorbereid als onderdeel van de toekomstige Nota Ruimte als opvolger van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening (die beiden overigens gebaseerd

¹⁶ Handelingen 2000-2001, nr. 4, Tweede Kamer, pag. 206-218.

¹⁷ Zie ook de opmerkingen in de toelichting bij art. 4 Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in exclusieve economische zone, Stcrt. nr. 85, 6 mei 2002, p. 35.

¹⁸ Illustratief is de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening 2000/2020, Ruimte maken, ruimte delen, pkb deel 1, vastgesteld op 15 december 2000, p.129-130 en 248-249.

zijn op de WRO, welke wet niet van toepassing is in de EEZ). Desondanks bestaat er geen wettelijke waarborg die ervoor waakt dat concrete beslissingen over bijvoorbeeld de zoekgebieden van windturbineparken worden afgestemd op onder andere locaties van kabels en leidingen en/of natuur- en milieufuncties zoals bijvoorbeeld kraamkamers voor bruinvissen. Zoals gezegd prevaleren ook bij de vergunningverlening op basis van de Wbr waterstaatkundige belangen. Daarom acht de Commissie het wenselijk dat er een wettelijke regeling tot stand komt die een samenhangende en gecoördineerde belangenafweging voorschrijft.

Vanuit juridisch oogpunt heeft de Commissie in het bovenstaande reeds concrete knelpunten aangemerkt. Zij benadrukt op deze plaats dat zij in het belang van de rechtszekerheid een juridische grondslag nodig acht voor het toetsingskader voor de vergunningverlening. Een beleidsmatige basis, zoals bijvoorbeeld het ophangen van een Mer-plicht aan vergunningseisen voor bepaalde Noordzee-activiteiten via (de toelichting op) beleidsregels, is daarvoor onvoldoende. In de praktijk kan men zich met dit stelsel wel redden, maar juridisch gezien is het bepaald niet fraai. Bovendien is het de vraag of dit vanuit het perspectief van het Europese en internationale beleidskader gezien wel een voldoende wijze van regulering is. De Commissie onderschrijft daarom het eerder genoemde in voorbereiding zijnde ontwerpbesluit tot wijziging van het bestaande Besluit milieueffectrapportage uit 1994, waarbij de Mer-plicht uitgebreid wordt. Tegelijkertijd ziet zij hierin echter een bevestiging van het ad hoc ofwel reparatiekarakter van wet- en regelgeving met betrekking tot de Noordzee.

In ad hoc regelgeving Noordzee is het moeilijk om de weg te vinden.

Een politiek/bestuurlijk argument voor het wettelijk verankeren van een raamwerk voor ontwikkelingen op de Noordzee is tenslotte dat er momenteel sprake is van een spectrum van ad hoc wetgeving waarin burgers, bedrijven, non-gouvernementele organisaties en diverse overheidsorganen slechts moeizaam hun weg vinden. Een samenhangend en coördinerend toetsingskader voor vergunningverlening voor de Noordzee zou volgens de Commissie veel helderheid kunnen scheppen voor alle betrokken partijen.

3.4 Conclusie

Resumerend constateert de Commissie vier belangrijke knelpunten in de nationale wet- en regelgeving, respectievelijk in de territoriale zee en de EEZ:

1. De Nederlandse wetgeving is niet voldoende toegesneden op toepassing in het deel van de territoriale zee dat buiten de 1-kilometerzone valt, omdat het is ontworpen voor het bestuurlijk ingedeeld grondgebied van Nederland.

2. Het reguleren van bepaalde activiteiten in de EEZ die geen relatie hebben met een werk is niet goed mogelijk met het huidige wettelijke instrumentarium (waaronder met name de Wbr).
3. De Wbr is een typisch waterstaatkundige beheerswet, die zich bezwaarlijk leent als kader voor de noodzakelijke belangenafwegingen, waarvoor de overheid zich ter bescherming van de zee in het licht van de toename van gebruiksfuncties geplaatst ziet.
4. Het aanwijzen van gebieden op zee met bindende gebruiksbeperkingen met het doel gebieden en soorten te beschermen, is gezien het bestaande wettelijk instrumentarium voor de EEZ problematisch.

Op basis van deze knelpunten concludeert de Commissie dat de bestaande regelgeving, vooral de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, onvoldoende waarborgen biedt om ervoor te zorgen dat de toenemende gebruiksfuncties in de Noordzee samenhangend gereguleerd en op elkaar afgestemd worden. Ook de recente wijzigingen en de plannen voor het wijzigen van de Wbr roepen de vraag op of het kader dat deze wet biedt, in de praktijk wel voldoet voor het reguleren van activiteiten in de EEZ.

De Commissie is op basis van praktische, wetstechnische en andere juridische en politiek/bestuurlijke argumenten van mening dat het wenselijk is om een wettelijk kader te ontwikkelen dat een gecoördineerde belangenafweging van economische, ecologische en ruimtelijke aspecten verzekert. De politieke druk tot het vaststellen van nadere wettelijke maatregelen die leiden tot verdere bescherming van de Noordzee is evident.¹⁹ Bovendien past het ontwikkelen van een zodanig kader tevens binnen het op internationaal niveau tot stand gekomen beleid, met name het in maart 2002 door de Vijfde Noordzee Ministersconferentie genomen besluit om het ruimtelijk beleid op de Noordzee te versterken.²⁰

¹⁹ Zie eerder genoemde motie-Van den Berg.

²⁰ Hoofdstuk XI, paragraaf 73, Bergen Declaration, 20-21 maart 2002, Bergen, Noorwegen, p. 23-24.

4. INTERNATIONALE EN EUROPESE EISEN EN BEPERKINGEN

4.1 Inleiding

Bij het ontwikkelen van een wettelijk kader met het oog op de afweging van belangen op zee komt de vraag op of Nederland gezien het internationale en Europese recht wel bevoegd is hiertoe over te gaan. In dit hoofdstuk beziet de Commissie welke eisen en beperkingen het internationale en Europese recht stelt aan de bevoegdheid van Nederland om activiteiten op zee te reguleren. In bijlage 2 is een verkenning opgenomen van het relevante internationale en Europese recht en beleid. In dit hoofdstuk beperkt de Commissie zich tot het weergeven van enkele relevante interpretaties van en conclusies over het internationale respectievelijk Europese recht en beleid.

4.2 Internationaal recht en beleid

De Commissie wijst er allereerst op dat het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee²¹ (RvdZ verdrag) het juridische kader biedt waarbinnen Nederland haar bevoegdheden op zee uitoefent. Dat kader wordt op internationaal niveau inhoudelijk nader ingevuld door andere verdragen, waarbij het Verdrag inzake de Bescherming van de Noordoost Atlantische Oceaan²² (OSPAR verdrag) samen met andere natuur- en milieubeschermingverdragen, zoals het Biodiversiteitsverdrag²³ een belangrijke rol speelt.

Zowel ten aanzien van de territoriale zee als ook ten aanzien van de EEZ stelt de Commissie vast dat Nederland op basis van het internationale recht de plicht heeft om het mariene milieu te beschermen.

Territoriale zee

Het internationale recht beperkt de rechtsmacht van Nederland in de territoriale zee slechts waar het gaat om het reguleren van scheepvaartactiviteiten. Dit gebeurt door middel van het recht op onschuldige doorvaart waar schepen die onder vreemde vlag varen recht op hebben. De Commissie merkt echter op dat ook in het geval van scheepvaartactiviteiten Nederland in de territoriale zee over ruime bevoegdheden beschikt om die activiteit te betrekken in een samenhangende

²¹ Verdrag van 10 december 1982, in werking 16 november 1994, Nederlandse vertaling Trb. 1984, 55.

²² Verdrag inzake de Bescherming van de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPAR verdrag), 22 september 1992, in werking 25 maart 1998, Trb. 1993, 16, Nederlandse vertaling Trb. 1993, 114.

²³ Biodiversiteitsverdrag, 4 juni 1992, inwerking voor Nederland 10 oktober 1994, Trb. 164, Nederlandse vertaling Trb. 1993, 54.

belangenafweging en te reguleren met het oog op de bescherming van ecologische belangen alsmede de afstemming op andere gebruiksfuncties. De zonering van scheepvaartactiviteiten in de territoriale zee is bijvoorbeeld mogelijk op grond van unilaterale wetgeving van de kuststaat.

Exclusieve economische zone

De Commissie constateert dat Nederland als kuststaat op grond van het internationale recht bevoegd is om gebruiksfuncties in de EEZ, inclusief het continentaal plat, te reguleren. De beperkingen die daarbij gelden ten aanzien van de rechten van derde landen nopen weliswaar in een aantal gevallen tot internationaal overleg alvorens tot regulering te kunnen overgaan, maar maken regulering niet onmogelijk.

Nederland is bevoegd tot regelgeving in exclusieve economische zone.

De Commissie wijst er daarbij op dat hoewel in veel gevallen internationaal overleg uitermate wenselijk is ter verwezenlijking van het beleid, dit strikt genomen juridisch vaak niet verplicht is alvorens tot het nemen van bepaalde maatregelen over te gaan. De kuststaat kan bijvoorbeeld zelfstandig regels stellen ten aanzien van het uitvoeren van wetenschappelijk zeeonderzoek en het bouwen van werken in zee. Overleg en overeenstemming in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is echter wel verplicht alvorens maatregelen te treffen ten aanzien van scheepvaartactiviteiten in de EEZ. Tevens is bilateraal of multilateraal overleg en overeenstemming verplicht alvorens luchtvaartactiviteiten te reguleren boven de EEZ.

Het is bovendien van belang een onderscheid te maken tussen het verbod op unilaterale regulering – dat geldt in het geval van scheep- en luchtvaartactiviteiten – en beperkingen ten aanzien van wat er inhoudelijk precies gereguleerd mag worden, zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van kabels en pijpleidingen. De kuststaat is daarbij bevoegd om maatregelen te treffen ter voorkoming van vervuiling door pijpleidingen en moet ook instemmen met het tracé van een aan te leggen pijpleiding. In dergelijke gevallen kan de kuststaat dus wel unilaterale maatregelen treffen, mits die regelgeving maar binnen de gestelde beperkingen blijft. Internationaal overleg is in dat geval niet noodzakelijk alvorens over te gaan tot het treffen van maatregelen.

Voorts merkt de Commissie op dat in andere gevallen dan de regulering van scheep- en luchtvaart de uitkomsten van internationaal overleg minimumeisen stellen aan Nederlandse wet- en regelgeving. Ter implementatie van de voor Nederland geldende minimumverplichtingen is dus nationale wet- en regelgeving noodzakelijk. Zonder die wet- en regelgeving kan Nederland niet aan die verplichtingen voldoen, bijvoorbeeld op het gebied van de bescherming van het

mariene milieu. Minimumverplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en andere afspraken houden bovendien in dat Nederland gerechtigd is om verdergaande maatregelen te treffen.

Tenslotte wijst de Commissie er op deze plaats op dat het Verdrag omtrent milieueffectrapportage in gevallen van grensoverschrijdende milieugevolgen (Espoo verdrag)²⁴ ook van toepassing is in de EEZ. Dit betekent dat Nederland, voor zover zij rechtsmacht heeft, verplicht is een Mer uit te voeren in het geval van activiteiten in de EEZ die grensoverschrijdende milieugevolgen zouden kunnen hebben.²⁵

4.3 Europees recht en beleid

Welke eisen en beperkingen stelt het Europese recht aan de bevoegdheid van Nederland om activiteiten op zee te reguleren?

Om te beginnen worden de bevoegdheden van Nederland op zee, net als op het land, beperkt door de reikwijdte van de aan de Europese Gemeenschap²⁶ overgedragen bevoegdheden. In het kader van het onderhavige advies zijn vooral van belang de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden op het gebied van milieu- en natuurbescherming en visserij. De Europese Gemeenschap is bij het uitoefenen van de bevoegdheden die aan haar zijn overgedragen door de lidstaten, op haar beurt weer op gelijke wijze gebonden aan het internationale recht als een kuststaat. De Europese Gemeenschap is bovendien partij bij het RvdZ Verdrag, alsook bij het OSPAR verdrag en andere relevante verdragen.

Toepassen van Europese natuur- en milieuwetgeving in EEZ is nodig.

Ten aanzien van het Europese milieurecht merkt de Commissie op dat er een onduidelijke en ongewenste situatie ontstaan is, doordat er discussie bestaat over de toepasbaarheid van Europese natuur- en milieuwetgeving in de EEZ.²⁷ Zij is van mening dat de relevante internationale verdragsbepalingen met betrekking tot de bescherming van het mariene milieu het beste gediend zijn met het toepassen van de relevante Europese natuur- en milieuwetgeving. Daarom zou de Nederlandse Staat volgens de Commissie zowel de Mer-richtlijn als de Vogel- en

²⁴ Verdrag van 25 februari 1991, Nederlandse vertaling Trb 1991, 174.

²⁵ Art. 2 (2) *juncto* 1 (ii) Espoo Verdrag.

²⁶ De term 'Europese Gemeenschap' wordt hier gebruikt in plaats van de term Europese Unie omdat het in het kader van dit advies in het bijzonder gaat om dit onderdeel van de Europese Unie, en niet over de overige zogenaamde 'pijlers'. Zo is bijvoorbeeld de Europese Gemeenschap als rechtspersoon in het internationale recht partij bij relevante milieu- en visserijverdragen, en niet de Europese Unie.

²⁷ Zie voor achtergrondinformatie bijlage 2, paragraaf 3.

Habitatrichtlijnen²⁸ dienen toe te passen in de EEZ en daartoe nationale wet- en regelgeving te ontwerpen. Niets staat een dergelijke stap in de weg en de ontstane onzekerheid zou hiermee verholpen worden. Zie ook bijlage 2.

Wat betreft het Europese visserijrecht merkt de Commissie op dat dit van toepassing is in zowel de territoriale zee als ook in de EEZ, dan wel visserijzones, van de lidstaten. Omdat de lidstaten in principe de bevoegdheden inzake visserij volledig aan de Europese Gemeenschap hebben overgedragen, is Nederland niet meer bevoegd om unilateraal over te gaan tot het treffen van maatregelen ter regulering van de visserij in de territoriale zee en de EEZ.

Op het bovenstaande bestaat met de herziening van het Gemeenschappelijke Visserijbeleid echter een voor het onderwerp van dit advies belangrijke

Beperkte vrijheid voor regulering visserijactiviteiten in territoriale zee.

uitzondering. Binnen de 12-mijlzone ofwel de territoriale zee is de kuststaat – mits consultatie met andere betrokken Lidstaten en relevante Gemeenschapsorganen plaats heeft gevonden en de Gemeenschap geen maatregelen heeft getroffen – namelijk wel gerechtigd om non-discriminatoire instandhoudings- en beheersmaatregelen te treffen ter minimalisering van het effect van visserijactiviteiten op het behoud van het mariene ecosysteem.²⁹ Daarentegen zullen maatregelen ter regulering van deze sector in de EEZ (buiten de 12-mijlzone) zowel in het belang van de afstemming op andere activiteiten alsook ter bescherming van milieu- en natuurbelangen in het kader van de Europese Gemeenschap dienen te worden overeengekomen.

4.4 Conclusie

De Commissie concludeert op grond van het bovenstaande dat Nederland op basis van het internationale recht bevoegd is om in de EEZ wet- en regelgeving tot stand te brengen die beoogt een samenhangende en gecoördineerde afweging mogelijk te maken van de economische, ecologische en ruimtelijke aspecten die gemeoid zijn met het toenemen van de gebruiksfuncties op de Noordzee. Sterker nog, de Commissie is zelfs van mening dat dergelijke wet- en regelgeving een bijdrage kan leveren aan de implementatie van de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit internationale natuurbeschermings- en milieuverdragen. Wel dienen enkele specifieke beperkingen die voor Nederland voortvloeien uit het internationale recht in acht genomen te worden.

²⁸ Respectievelijk Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn 92/43/EG.

²⁹ Verordening 2371/2002, van 20 December 2002, inzake de instandhouding en duurzame exploitatie van visbestanden in het kader van het Gemeenschappelijke Visserijbeleid, OJ L 358/59.

Ook het Europese natuur- en milieurecht biedt volgens de Commissie mogelijkheden – en vormt zeker geen belemmering – om wet- en regelgeving tot stand te brengen die een goede afweging van de economische, ecologische en ruimtelijke aspecten van gebruiksfuncties op zee mogelijk maakt. Daartoe zullen dan wel, zoals de Commissie aanbeveelt, de relevante richtlijnen in de EEZ van toepassing moeten worden verklaard.

Ten aanzien van de Europese visserij regelgeving dient aangetekend te worden dat vergaande overdracht van bevoegdheden door de lidstaten aan de Europese Gemeenschap in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat in principe te nemen maatregelen met betrekking tot de gebruiksfunctie visserij tot stand zullen moeten komen in het kader van het Europese Gemeenschappelijke Visserijbeleid, maar in de territoriale zee heeft de kuststaat wel enige beleidsvrijheid.

5. MOGELIJKE OPLOSSINGEN EN VOORKEUR COMMISSIE

5.1 Inleiding

In het voorgaande is de Commissie tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is om een wettelijk kader te ontwikkelen dat waarborgen biedt voor het reguleren en op elkaar afstemmen van de toenemende gebruiksfuncties in en op de Noordzee. Het internationale en Europese recht biedt de Nederlandse kuststaat hiertoe voldoende ruimte.

In dit hoofdstuk zullen om te beginnen een aantal mogelijke opties om invulling te geven aan een afwegingskader voor de Noordzee de revue passeren (5.2). Vervolgens geeft de Commissie haar eigen voorkeur aan (5.3). Tenslotte beschrijft zij de contouren van de door haar voorgestane regelgeving (5.4).

5.2 Mogelijke oplossingen

Een wettelijk kader dat een samenhangend beleid voor de Noordzee waarborgt, zal moeten zijn toegesneden op de aard van het gebied. Twee aspecten spelen daarbij een belangrijke rol. Ten eerste zal de regelgeving moeten inspelen op het feit dat een permanente bewoning ontbreekt en dat de bestuursstructuur zoals die op land bestaat op zee afwezig is. Waarbij de Commissie opmerkt dat het volgens haar ook onwenselijk zou zijn om een dergelijke bestuursstructuur op zee, buiten de 1-kilometerzone, in te voeren omdat het tot een te complexe regelgeving zou leiden voor een relatief onbevolkt gebied: het doel zou het middel niet rechtvaardigen. Ten tweede moet rekening gehouden worden met het effect van internationale en Europese regelgeving in het gebied. Dit leidt er toe dat op die niveaus genomen besluiten op een soepele wijze moeten kunnen worden geïmplementeerd in de van toepassing zijnde Nederlandse regelgeving.

Het bovenstaande overwegende komt de Commissie tot de conclusie dat er in principe vijf mogelijke oplossingen zijn voor het tot stand brengen van een wettelijk kader dat een samenhangend beleid op de Noordzee waarborgt.

Optie 1: bestaande wetgeving van toepassing verklaren in EEZ

Daar waar wenselijk zou bestaande wetgeving die geldt op het Nederlandse grondgebied van toepassing kunnen worden verklaard in de EEZ. Voordeel van deze optie is dat er in eerste instantie geen omvangrijke nieuwe wetgevingsactiviteit noodzakelijk is.

Nadeel is echter dat het van toepassing verklaren van (delen van) bestaande wetgeving in de EEZ leidt tot een voor belanghebbenden nog ingewikkelder en ondoorzichtiger regelcomplex voor de Noordzee. Bovendien zal de wetgeving aan

het karakter, inclusief het juridische regime, van de EEZ moeten worden aangepast, waardoor naar verwachting toch aanzienlijke wetgevingsactiviteit noodzakelijk zal blijken te zijn. Desondanks bestaat het risico dat de situatie die nu in de territoriale zee, buiten de 1-kilometerzone, bestaat – waarbij wetgeving van toepassing is die niet op dat gebied is toegesneden (zie hoofdstuk 3) – zich ook in de EEZ zal voordoen. Tenslotte zal het van toepassing verklaren van wetgeving in de EEZ op ad hoc basis het tot stand komen van een overzichtelijk afwegingskader niet garanderen.

Optie 2: Wet beheer EEZ

De Commissie doelt met een Wet beheer EEZ op een wet die een kader biedt om een afweging te maken van ecologische, economische en ruimtelijke aspecten van alle gebruiksfuncties op zee en die resulteert in een ruimtelijk plan voor de EEZ. Op basis van deze wet dient een totaalvisie op de Noordzee te worden opgesteld, neergelegd in een beheersplan met bijbehoren geografische kaarten. Wetgeving, zoals de Mijnbouwwet, die nu al van toepassing is in de EEZ zal in dit gebied van kracht blijven, maar activiteiten die op grond van die wetgeving vergund worden, dienen ook aan het beheersplan van de nieuwe beheerswet getoetst te worden. Daarnaast zal in de Wet beheer EEZ een vergunningstelsel vergelijkbaar met die van de Wbr opgenomen kunnen worden, waarbij in de belangenafweging waterstaatkundige belangen gelijk gewicht krijgen met alle andere betrokken belangen.

Voordeel van deze oplossing is dat met slechts een beperkte wetgevingsactiviteit een wettelijk kader tot stand kan worden gebracht waarin alle activiteiten die in de EEZ plaatsvinden in onderlinge samenhang kunnen worden afgewogen. De wet kan tevens worden toegesneden op het karakter, inclusief het juridische regime, van de EEZ.

Nadeel is van deze optie is dat er qua geldend juridisch regiem een kunstmatige scheiding blijft bestaan tussen de EEZ en de territoriale zee. De situatie zoals die thans in de territoriale zee geldt, blijft dus bestaan met alle nadelen van dien. Verder blijft ook de noodzaak om bepaalde wetgeving – zoals natuur- en milieuwetgeving – in de EEZ van toepassing te verklaren en aan het karakter van die zone aan te passen bestaan. Daarbij dient tevens rekening gehouden te worden met Europese en internationale verplichtingen.

Optie 3: Wet beheer Noordzee

Deze oplossing is vergelijkbaar met de vorige, maar geldt voor het hele Nederlandse deel van de Noordzee, dat wil zeggen voor de territoriale zee (minus de 1- kilometerzone) en de EEZ.

De voordelen zijn in principe hetzelfde als bij optie 2, maar een bijkomend voordeel is dat het juridische regiem in dit geval geen onderscheid meer maakt tussen de territoriale zee en de EEZ en zodoende beter aansluit bij de fysieke

gesteldheid en de aard van de Noordzee in zijn totaliteit. Op deze wijze is sprake van een totaalaanpak van de Noordzee problematiek waarbij ook voor de territoriale zee een samenhangend afwegingskader tot stand wordt gebracht.

Voor deze oplossing geldt overigens eveneens het nadeel dat voor zover de noodzaak om bepaalde wetgeving in de EEZ van toepassing te verklaren bestaat, deze wetgeving aan het karakter van die zone aangepast moet worden.

Optie 4: integrale wet EEZ/Noordzee

Bij een integrale wet EEZ/Noordzee heeft de Commissie één wet voor ogen die alle activiteiten in de EEZ dan wel het gehele Nederlandse deel van de Noordzee (inclusief territoriale zee, vanaf 1 kilometer uit de kust) reguleert. Alle bestaande en nog van toepassing te verklaren wetgeving voor zowel de territoriale zee als de EEZ – inclusief alle bestaande vergunningstelsels op diverse terreinen – worden bij deze oplossing in één wet ondergebracht en houden daarmee op te bestaan.

Voordeel van deze optie is dat er eenvoud en overzichtelijkheid in de regelgeving ontstaat voor alle betrokkenen bij de Noordzee. Nadelen zijn dat dit een ingrijpende wetgevingsoperatie omvat voor zowel de territoriale zee als voor de EEZ, waarbij de relatie tot bestaande wetgeving en bevoegdheden naar verwachting problematisch zal blijken.

Optie 5: planologische kernbeslissing Noordzee

De Commissie onderkent dat er nog een oplossing van enigszins andere aard bestaat, waarbij een vergelijkbaar resultaat bereikt kan worden als bij een Wet beheer Noordzee (optie 3), zonder dat daarvoor een aparte wet in het leven wordt geroepen. Deze optie betreft het tot stand brengen van een planologische kernbeslissing (pkb) als bedoeld in art. 2a eerste lid, eerste volzin, van de WRO voor de gehele Noordzee. Daarvoor is het juridisch gezien echter wel vereist om (een deel van) de WRO in de EEZ uitdrukkelijk van toepassing te verklaren, omdat zo een wettelijke basis ontstaat voor de pkb Noordzee.³⁰

Te denken valt aan een structuurschets voor de Noordzee, zoals er ook sinds lange tijd een Pkb Waddenzee³¹ bestaat.³² In een dergelijke pkb Noordzee kan de Ministerraad het ruimtelijk beleid voor de Noordzee neerleggen, waarbij de Commissie opmerkt dat deze in ieder geval belangrijk meer uitgewerkt zou moeten zijn dan het hoofdstuk over het Landsdeel Noordzee in de huidige Vijfde

³⁰ De Commissie is bij deze optie uitgegaan van de bestaande WRO, wetende dat een fundamentele herziening van deze wet in voorbereiding is. Gezien de huidige politieke situatie is het echter onduidelijk wat het verdere verloop van dit wetgevingstraject zal zijn.

³¹ Meest recente Pkb Waddenzee: TK 1993-1994, 22605, nr. 114.

³² Het is de Commissie overigens niet ontgaan dat in de praktijk een pkb met rijksbeleid betreffende de EEZ ook zonder wettelijke grondslag wel tot stand kan worden gebracht, vergelijk het hoofdstuk over de Noordzee in de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. De Commissie acht dit juridisch gezien echter een minder juiste aanpak.

Nota ruimtelijke ordening.³³ Bij een ruime interpretatie van het begrip ruimtelijk beleid kan de Ministerraad in de pkb Noordzee ook beleidsuitspraken opnemen, die richtinggevend zouden zijn voor het beleid inzake het toepassen van andere wetten dan de WRO, alsmede op die andere wetten gebaseerde vergunningenstelsels. Te denken valt aan vergunningenstelsels op grond van de Ontgrondingenwet, de Wbr, de Mijnbouwwet en de Natuurbeschermingswet.

Hoewel uitspraken in een pkb gedaan in principe bindend zijn voor het rijk³⁴, zou het daarnaast toch de voorkeur van de Commissie verdienen om in alle bestaande bijzondere wetten met vergunningstelsel voor de Noordzee een wetsbepaling op te nemen, waarin bepaald wordt dat bij de verlening van vergunningen op basis van deze bijzondere wet rekening gehouden dient te worden met de pkb Noordzee. Op deze wijze kan bij de vergunningverlening slechts gemotiveerd afgeweken worden van de pkb.

De Commissie ziet vanuit haar juridische invalshoek niet direct voordelen van deze oplossing ten opzichte van een Wet beheer Noordzee. Daarentegen constateert zij wel een aantal nadelen:

1. Het totale spectrum van regelgeving met betrekking tot de Noordzee wordt met deze oplossing zeker niet overzichtelijker, terwijl de Commissie dit juist als belangrijk argument aanmerkt om een wettelijk afwegingskader voor de Noordzee tot stand te brengen.
2. De Commissie acht het signaal dat uitgaat van het van toepassing verklaren van de WRO op de Noordzee niet juist, aangezien het instrumentarium van de WRO te gedetailleerd is en niet toegesneden is op toepassing op de zee, gezien de bijzondere kenmerken van dit gebied. De WRO is ontworpen voor het Nederlandse grondgebied met zijn bestuurlijke structuur van provincies en gemeenten en gaat uit van doorwerking van rijksbeleid (pkb) in voor burgers bindende (bestemmings)plannen.
3. Het voor handen hebben van een pkb Noordzee is op basis de WRO bovendien geen verplichting, hetgeen wel het geval zou zijn op basis van de voorgestelde Wet beheer Noordzee (optie 3). Uitgaande van de WRO is het voorts aan de Ministerraad overgelaten voor welke onderdelen van het relevante beleid voor de Noordzee in een pkb uitspraken worden gedaan en hoe verstrekkend daarin opgenomen beleidsuitspraken zouden zijn.
4. Een pkb kan geen oplossing bieden voor het probleem dat op dit moment een aantal wetten met de daarbij behorende vergunningenstelsels niet in de EEZ van toepassing is.

³³ Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, 'Ruimte maken, ruimte delen', deel 3: Kabinetsstandpunt, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag 2001, p. 248 - 254 (TK 2001-2002, 27578, nr. 5).

³⁴ Op basis van art. 4:84 Awb of op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5. De optie van een pkb zou ook impliceren dat veel activiteiten gereguleerd moeten blijven worden met behulp van het bestaande vergunningstelsel van de Wbr. Dat vergunningstelsel, dat draait om het aanmerken van de (Noord)zee als een rijkswaterstaatswerk, is, gelijk de Commissie eerder in dit advies al heeft opgemerkt, voor het beheren van de Noordzee niet in alle opzichten ideaal. Een pkb kan geen voorschriften bevatten die beperkingen opleggen aan activiteiten op zee die niet onder het bereik van de Wbr vallen, met name activiteiten die niet zijn gerelateerd aan een werk.

Tenslotte zou naar het oordeel van de Commissie een aparte beheerswet meer politieke aandacht voor de Noordzee kunnen betekenen dan een voor langere tijd vast te stellen pkb op basis van de WRO.

5.3 Voorkeur Commissie

De Commissie spreekt haar voorkeur uit voor een Wet beheer Noordzee (optie 3). Het van toepassing verklaren van bestaande wetgeving in de EEZ (optie 1) is weliswaar van belang voor het opheffen van enkele van de eerder in dit advies genoemde knelpunten op de korte termijn³⁵, maar de Commissie acht deze oplossing onvoldoende vergaand. Wat daarbij namelijk nog steeds ontbreekt, is het noodzakelijke raamwerk voor de (toekomstige) ontwikkelingen op de Noordzee. Een integrale wet EEZ/Noordzee (optie 4) vindt de Commissie daarentegen een brug te ver omdat dit in de praktijk teveel overhoop zal halen. Het is naar het oordeel van de Commissie namelijk niet nodig om één nieuw (integraal) vergunningstelsel voor de Noordzee in het leven te roepen dat in de

De Commissie is voorstander van een Wet beheer Noordzee.

plaats zou komen van alle bestaande specifieke vergunningstelsels op zee. Wel vindt zij het van belang om bestaande stelsels te voorzien van een overkoepelend afwegingskader om aan te toetsen. Een pkb Noordzee op basis van een in de EEZ (gedeeltelijk) van toepassing verklaarde WRO (optie 5) is naar de mening van de Commissie minder aantrekkelijk dan een aparte wet beheer EEZ/Noordzee (opties 2 en 3) om de redenen die de Commissie bovenstaand bij het bespreken van de nadelen van optie 5 reeds uiteen heeft gezet.

Het verschil tussen de opties 2 en 3 ligt in de reikwijdte van de beheerswet. De Commissie vindt zoals gezegd dat een wettelijk kader dat een samenhangend beleid voor de Noordzee waarborgt, toegesneden zal moeten zijn op de aard van het gebied. Het juridische onderscheid tussen de territoriale zee – de 1 kilometer-zone buiten beschouwing gelaten – en de EEZ is vanuit historisch oogpunt gezien

³⁵ Zie ook de voorgestelde maatregelen in het stappenplan wettelijke bescherming exclusieve economische zone (TK 2002-2003, 28600 XII, nr. 89).

wel te begrijpen. Echter, praktisch gezien heeft dit onderscheid weinig waarde aangezien er qua aard en karakteristieken van de zee (zout water, geen permanente bewoning en geen bestuursstructuur zoals op het land) geen verschil tussen beide bestaat. De Commissie is van mening dat het juridische onderscheid tussen de verschillende zones op zee waar het om het praktische beheer van die zones gaat voor alle betrokkenen eerder verwarring oplevert dan dat het een toegevoegde waarde heeft.

Dit alles overwegende geeft de Commissie de voorkeur aan optie 3 boven optie 2. De reikwijdte van de door de Commissie voorgestelde Wet beheer Noordzee omvat idealiter dus de EEZ én de territoriale zee, vanaf 1 kilometer uit de kust. De reden voor het buiten beschouwing laten van de zone tot 1 kilometer uit de kust, is gelegen in het feit dat daar de bestuurlijke indeling van provincies en gemeenten wel gewoon geldig is en in verband met de nauwe relatie tussen dit gebied en het grondgebied ook zinvol is. Aan deze bevoegdheidsstructuur wil de Commissie niet tornen.

5.4 Contouren Wet beheer Noordzee

Hoe ziet een Wet beheer Noordzee (WbN) er in hoofdlijnen uit? Deze wet kan volgens de Commissie van beperkte omvang zijn. Ten eerste staat in de WbN de verplichting voor de (rijks)overheid opgenomen om een samenhangende totaalvisie te ontwikkelen op de Noordzee, welke wordt neergelegd in een beheersplan met bijbehorend geografische kaart waarop de diverse locaties, onderscheiden naar verschillende soorten mogelijke gebruiksfuncties, worden aangegeven. De wet zelf geeft aan welke onderwerpen er tenminste in het beheersplan aan de orde moeten komen. Alle relevante beleidsterreinen waarbij zich activiteiten op zee afspelen dienen naar de mening van de Commissie te worden meegenomen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan winplaatsen voor

Wet beheer Noordzee is een raamwet van beperkte omvang.

zand en grind en beleid inzake toestaan ontgronden respectievelijk stortplaatsen van specie in zee, locatiebeleid windenergieparken, locatiebeleid mijnbouwinstallaties (en beleid inzake opsporen en winnen), ligging scheepvaartcorridors, ligging corridors pijpleidingen, ligging corridors (communicatie)kabels, toepassen Vogelrichtlijn, ligging habitatgebieden en eventueel ligging van speciale visgronden.

De wet dient regels te geven omtrent de totstandkoming van het beheersplan. Daarbij kan aangesloten worden bij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beheersplan dient door alle betrokken ministers gezamenlijk te

worden vastgesteld. Eventueel zou in plaats daarvan ook een formele besluitvorming door de Ministerraad voorgeschreven kunnen worden, aangezien zoveel verschillende ministers betrokken zijn bij het Noordzeebeleid.

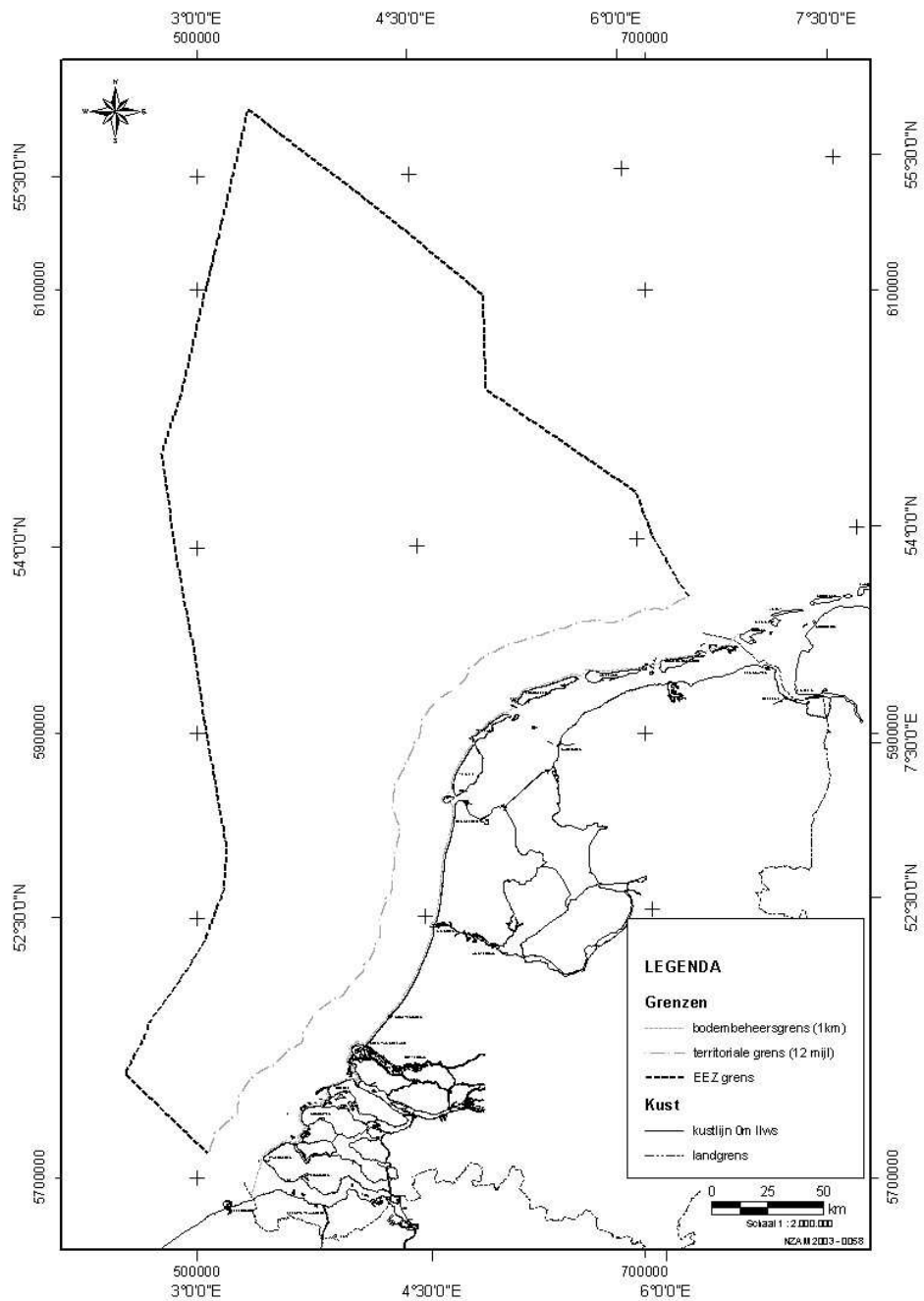
Ten tweede dient de WbN te voorzien in een vergunningstelsel dat vergeleken kan worden met dat van de Wbr, maar dat een bredere belangenafweging waarborgt. Bij de vergunningverlening op basis van de nieuwe WbN zullen waterstaatkundige belangen gelijk gesteld worden met andere af te wegen belangen, zoals natuur en milieu, die bijvoorbeeld als weigeringgrond een directe plaats kunnen krijgen in de WbN. Het thans geldende opgerekte vergunningstelsel van de Wbr dient dan niet langer op activiteiten voor de Noordzee van toepassing te zijn en zal wat dit betreft dus vervangen worden door het nieuwe WbN vergunningstelsel. Overigens kunnen alle overige bestaande vergunningstelsels voor de Noordzee blijven voortbestaan.

De wet zou moeten regelen welke mate van binding aan het plan voor de diverse bestuursorganen bestaat bij de verlening van alle vergunningen (en eventuele andere beslissingen) betreffende de Noordzee. De Commissie denkt aan een binding in de zin van 'rekening houden met' het beheersplan Noordzee, hetgeen inhoudt dat een overheidsorgaan slechts gemotiveerd af mag wijken van het plan, daarbij alle betrokken belangen afwegend. Een vergelijkbare constructie is neergelegd in art. 24 lid 4 Wet op de waterhuishouding.³⁶ Zowel bij de vergunningverlening op basis van de WbN zelf als bij de andere met name in de WbN te noemen andere wetten dient getoetst te worden aan het beheersplan en de daarbij behorende kaart. Concreet dient de WbN dus een verplichting te bevatten om bij het afgeven van een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer (voor zover van toepassing verklaard), de Natuurbeschermingswet, de Mijnbouwwet, eventuele andere bij name genoemde wetten én bij het vergunningstelsel van de WbN zelf rekening te houden met het plan.

Met het oog op huidige en toekomstige ontwikkelingen acht de Commissie een samenhangend beleid voor de Noordzee op deze wijze het beste gewaarborgd.

³⁶ Wet van 14 juni 1989, Stb. 285.

BIJLAGE 1 KAART NOORDZEE



BIJLAGE 2 VERKENNING BELEID EN REGELGEVING

1. Inleiding

Deze bijlage bevat een verkenning ter voorbereiding van het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving over de regulering van activiteiten op de Noordzee. Achtereenvolgens worden onderstaand het geldende nationale, Europese en internationale recht en beleid met betrekking tot de Noordzee verkend. Daarbij wordt aandacht besteed aan de door het internationale en Europese recht aan de kuststaat toegekende bevoegdheden en opgelegde beperkingen en minder aan de inhoud van die specifieke verplichtingen. Voor dit laatste aspect verwijst de Commissie naar een studie van de Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en het NILOS, in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (NILOS-rapport).¹

2. Nationaal recht en beleid

Territoriale zee

Hoewel Nederlandse wetgeving in de gehele territoriale zee van toepassing is, is het rechtsregime van de territoriale zee te onderscheiden in de 1-kilometerzone en het overige deel van de territoriale zee. De 1-kilometerzone is, net als het grondgebied van Nederland, provinciaal en gemeentelijk ingedeeld, wat betekent dat wet- en regelgeving daar op de voor Nederland gebruikelijke wijze kan worden toegepast.

Ten aanzien van het deel van de territoriale zee dat zich buiten de 1-kilometerzone bevindt doen zich ten aanzien van sommige wetten vragen voor over hoe de regelgeving toe te passen. Dit probleem hangt samen met het feit dat, behalve in de 1-kilometerzone, de territoriale zee niet provinciaal en gemeentelijk is ingedeeld, terwijl bijvoorbeeld de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wet RO)² en de Natuurbeschermingswet-1998 (Nb-wet 98)³ er van uitgaan dat in het gebied waarop zij van toepassing zijn wel een dergelijke indeling bestaat. Zo kunnen in het gebied buiten de 1-kilometerzone geen gemeentelijke bestemmingsplannen op grond van de Wet RO worden vastgesteld en gaat de Nb-wet 98 er vanuit dat beheersplannen voor beschermde natuurgebieden worden vastgesteld door provinciale staten. Een kader voor ruimtelijke ordening, zoals dat op land bestaat, ontbreekt in het gebied buiten de 1-kilometerzone.

¹ Ch.W. Backes, A.G. Oude Elferink en P. van der Ree, *Bescherming van het mariene milieu en natuurwaarden in de EEZ*, Internationaal-rechtelijke verplichtingen, gemeenschapsrecht, nationaal beleid en nationaalrechtelijk instrumentarium, Utrecht, 2002.

² Wet van 5 juli 1962, Stb. 286.

³ Wet van 25 mei 1998, Stb. 403.

Voor ruimtelijke orderingsdoeleinden wordt in de territoriale zee het instrument van de planologische kernbeslissing gehanteerd en bestaat in dit verband de mogelijkheid om in die beslissingen *concrete beleidsbeslissingen* en *beslissingen van wezenlijk belang* op te nemen. Binnen de 1-kilometerzone heeft een pkb dezelfde werking als op het grondgebied waardoor uiteindelijk afgezien van de bovengenoemde beslissingen de gemeentelijke bestemmingsplannen bepalend zijn. In het gebied van de territoriale zee buiten de 1-kilometerzone kunnen echter op grond van het huidige recht geen bestemmingsplannen of andere plannen met een bindend karakter worden ontwikkeld. Voor dit gebied geldt slechts dat bestuursorganen behorende tot de rijksoverheid de hiervoor genoemde speciale beslissingen in acht moeten nemen en overigens aan de betreffende pkb gebonden zijn op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur. Afwijking van een uitspraak in een pkb gedaan vraagt tenminste om een overtuigende motivering om welke redenen het door de ministerraad en door het parlement goedgekeurde beleid niet meer dient te worden gevolgd.

Exclusieve economische zone

Het beleid zoals neergelegd in de Vijfde nota ruimtelijke ordening⁴, het Structuurschema groene ruimte⁵, het Structuurschema militaire terreinen⁶, het Structuurschema oppervlaktedelfstoffen⁷ en de kabinetsnota “Natuur voor mensen; mensen voor natuur”⁸ richt zich in meerdere of mindere mate ook op de Nederlandse EEZ. Daarbij verdient het de aandacht dat alleen het Structuurschema oppervlaktedelfstoffen in de EEZ geëffectueerd wordt via een wettelijke regeling - i.e. de Ontgrondingenwet - en het in die wet opgenomen vergunningstelsel, hetgeen van toepassing is in de EEZ. In de overige beleidsnota's staat niets vermeld over hun rechtskracht in de EEZ.

Opmerkelijk in dit verband is dat hoewel in de Vijfde nota ruimtelijke ordening aandacht besteed wordt aan het ruimte gebruik in de EEZ, in de Nota niet wordt ingegaan op haar rechtskracht in het gebied. In de Vierde nota

⁴ Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, ‘Ruimte maken, ruimte delen’, deel 3: Kabinetsstandpunt, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag 2001 (TK 2001-2002, 27578, nr. 5).

⁵ Structuurschema Groene Ruimte, ‘Het landelijk gebied de moeite waard’, deel 4: planologische kernbeslissing, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 1995. Inmiddels is verschenen het Tweede Structuurschema Groene Ruimte, deel 1: beleidsvoornemen (TK 2001-2002, 28182, nr. 1).

⁶ Structuurschema militaire terreinen, deel 3: planologische kernbeslissing (TK 1985-1986, 16666, nrs. 34-35). Inmiddels is verschenen het Tweede Structuurschema militaire terreinen, beleidsvoornemen (TK 2001-2002, 28114, nr. 1).

⁷ Structuurschema oppervlaktedelfstoffen, deel 4: planologische kernbeslissing, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1996. Inmiddels is verschenen het Tweede Structuurschema oppervlaktedelfstoffen, beleidsvoornemen (TK 2000-2001, 27890, nr. 1).

⁸ ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’, Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 2000 (TK 1999-2000, 27235, nr. 1).

ruimtelijke ordening werd nog aangegeven dat de pkb buiten het territoire geen wettelijke binding tot stand kan brengen omdat de Wet RO niet van toepassing is in dat gebied, in de Vijfde nota staat hierover niets. Het toepasselijke recht is echter sedert de Vierde nota op dit punt niet gewijzigd, daarom kan het niet zo zijn dat de hier genoemde pkb-en in de EEZ rechtskracht hebben.

Dit betekent dat bijvoorbeeld de aanwijzing van de Noordzee (voor zover het om de EEZ gaat) als ecologisch kerngebied in het Structuurschema groene ruimte niet op een wettelijke grondslag berust. Juridisch gezien heeft de aanwijzing van het gebied als behorend tot de ecologische kernzone in zoverre weinig betekenis. De aanwijzing heeft een buitenwettelijk karakter en heeft hooguit betekenis als een vorm van bestuurlijke zelfbinding voor organen behorende tot de rijksoverheid.

Een aantal wetten zijn expliciet van toepassing verklaard in de EEZ. Relevant zijn met name de Mijnbouwwet⁹ de Ontgrondingenwet (Ogw)¹⁰, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)¹¹ en de Scheepvaartverkeerswet¹².

Op grond van de Mijnbouwwet, die op 1 januari 2003 in werking trad, kunnen aan mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat algemene en specifieke voorwaarden worden verbonden zowel in het belang van andere gebruiksfuncties als ook in het belang van het milieu.¹³ In principe is voor elke mijnbouwactiviteit een mijnbouwvergunning en een vergunning op basis van de Wet milieubeheer dan wel een (mijnbouw)milieuvergunning vereist. Tevens heeft een vergunninghouder een algemene zorgplicht, hetgeen inhoudt dat hij/zij verplicht is om te voorkomen dat zijn/haar activiteiten nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken.¹⁴

Aan de relatie tussen de Ogw en het Structuurschema oppervlakedelfstoffen werd hierboven al gerefereerd. Het Structuurschema en het daarop gestoelde Regionale ontgrondingenplan Noordzee¹⁵ bepalen het beleid ten aanzien van de ontginning van oppervlakedelfstoffen in de Noordzee. Het structuurschema vindt zijn oorsprong in artikel 7a van de Ogw dat vereist dat een dergelijk

⁹ Wet van 31 oktober 2002, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten (Mijnbouwwet), Stb. 2002, 617.

¹⁰ Wet van 27 oktober 1965, houdende regelen omtrent de ontgrondingen (Ontgrondingenwet), laatstelijk gewijzigd Stb. 2002, 542.

¹¹ Wet van 14 november 1996, Stb. 645.

¹² Wet van 7 juli 1988, houdende algemene regeling met betrekking tot het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en op zee (Scheepvaartverkeerswet), laatstelijk gewijzigd Stb. 2001, 180.

¹³ Artt. 40 en 49 Mijnbouwwet.

¹⁴ Art. 33 Mijnbouwwet.

¹⁵ Het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee (RON) uit 1993 was van kracht tot 2000. Het RON II was op moment van schrijven nog niet vastgesteld; het ontwerp-RON II dateert van april 2001.

structuurschema wordt vastgesteld in de vorm van een pkb zoals bedoeld in art. 2 Wet RO.

De Wbr is na de laatste wetswijziging van toepassing in de EEZ.¹⁶ De Wbr bepaalt dat de EEZ een water is en dat wateren waterstaatswerken zijn.¹⁷ Vervolgens bepaalt de Wbr dat het verboden is om zonder vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat werken in, op, onder of over een waterstaatswerk te maken of te behouden of in, onder of op een waterstaatswerk vaste stoffen of voorwerpen te storten te plaatsen of neer te leggen of te laten staan.¹⁸ Het een en ander betekent, onder andere, dat voor het bouwen van eilanden, installaties en overige structuren, inclusief kabels en pijpleidingen, met een andere functie dan mijnbouwactiviteiten,¹⁹ een vergunning vereist is.

Het vergunningenbeleid op grond van de Wbr dient op de bescherming en het doelmatig en veilig gebruik van waterstaatswerken gericht te zijn,²⁰ en kan mede strekken tot de bescherming van aan een waterstaatswerk verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard, voor zover daarin niet is voorzien door of krachtens in een andere wet gestelde bepalingen.²¹ Met betrekking tot de EEZ betekent dit laatste dat milieu-, natuur- en ruimtelijke aspecten via de Wbr en niet via andere wetten behartigd zullen moeten worden. In de Beleidsregels verbonden aan de Wbr is opgenomen dat bij het voorbereiden en vaststellen van beschikkingen over vergunningen, behalve waterstaatkundige belangen, ook rekening gehouden zal worden met plannen en gebiedsaanwijzingen op grond van de Wet op de Waterhuishouding, de Wet RO, de Nb-wet 1998 en de Wet Milieubeheer.²²

Ten aanzien van de scheepvaartactiviteiten in de EEZ is de Scheepvaartverkeerswet²³ van belang. Dit is de Nederlandse wet door middel waarvan internationale afspraken ten aanzien van de regulering van de scheepvaart worden geïmplementeerd. Voor zover deze internationaal overeengekomen regels routeringsmaatregelen inhouden, zijn zij bepalend voor het ruimtelijk gebruik in de EEZ door scheepvaartactiviteiten. Voorts is de Wet Verontreiniging Zeewater²⁴ (WvZ) van toepassing op het storten van afval in zee vanaf schepen

¹⁶ Wet van 15 November 2000 houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot de exclusieve economische zone, Stb. 2000, 510.

¹⁷ Art. 1 Wbr.

¹⁸ Art. 2 Wbr.

¹⁹ Art. 1b Wbr bepaalt dat de wet niet van toepassing is op mijnbouwactiviteiten.

²⁰ Art. 3 (1) Wbr.

²¹ Art. 3(2) Wbr.

²² Art. 4 (1) Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone, Stcrt. 2002, 85.

²³ Wet van 7 juli 1988, houdende algemene regeling met betrekking tot het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en op zee (Scheepvaartverkeerswet), laatstelijk gewijzigd Stb. 2001, 180.

²⁴ Wet van 5 juni 1975, houdende voorschriften tot het voorkomen van de verontreiniging van de zee (Wet verontreiniging zeewater), laatstelijk gewijzigd Stb. 2001, 346.

(en luchtvaartuigen) en bestaat het plan om de Wet voorkoming verontreiniging door schepen²⁵ ook in de EEZ van toepassing te verklaren. Laatstgenoemde wet is nu van toepassing op alle schepen in de territoriale zee en op Nederlandse schepen in alle zeegebieden.

3. Europees recht en beleid

Allereerst zij opgemerkt dat de Europese Gemeenschap²⁶ bij het uitoefenen van de bevoegdheden die aan haar zijn overgedragen door de lidstaten, op gelijke wijze gebonden is aan het internationale recht als een kuststaat. Daarbij is van belang dat ook de Europese Gemeenschap partij is bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (RvdZ verdrag)²⁷, alsook bij het Verdrag inzake de Bescherming van de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPAR verdrag)²⁸ en andere relevante verdragen (zie volgende paragraaf). In het kader van het onderhavige advies zijn vooral van belang de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden op het gebied van milieu- en natuurbescherming en visserij.

Over de vraag of het Europese recht van toepassing is in de territoriale zee heeft nooit discussie bestaan, wel over de vraag of dat recht ook van toepassing is in gebieden waar de lidstaten beperkte rechtsmacht hebben, zoals in de EEZ. Die vraag is door het Hof van Justitie positief beantwoord in die zin dat de Gemeenschap bevoegd moet worden geacht om wet- en regelgeving uit te vaardigen voor zover de lidstaten daartoe krachtens het internationale recht bevoegd zijn.²⁹ De reikwijdte van de rechtsmacht van de Gemeenschap wordt dus mede bepaald door de reikwijdte van de rechtsmacht van de lidstaten. Nu Nederland een EEZ heeft ingesteld³⁰ en conform het RvdZ verdrag rechtsmacht heeft in dit gebied, strekt de rechtsmacht van Gemeenschap zich in principe dus ook uit tot de EEZ.

Een andere vraag is of de Europese wetgever bij het ontwerpen van wet- en regelgeving de toepassing van die regelgeving op zee voor ogen had. Voor wat betreft het Europese visserijrecht is het antwoord duidelijk: het Europese

²⁵ Wet van 14 december 1983, houdende regelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Wet voorkoming verontreiniging door schepen), laatstelijk gewijzigd Stb. 2000, 192.

²⁶ De term ‘Europese Gemeenschap’ wordt hier gebruikt in plaats van de term Europese Unie omdat het in het kader van dit advies in het bijzonder gaat om dit onderdeel van de Europese Unie, en niet over de overige zogenaamde ‘pijlers’. Zo is bijvoorbeeld de Europese Gemeenschap als rechtspersoon in het internationale recht partij bij relevante milieu- en visserijverdragen, en niet de Europese Unie.

²⁷ Verdrag van 10 december 1982, inwerking 16 november 1994, Nederlandse vertaling Trb. 10984, 55.

²⁸ Verdrag inzake de Bescherming van de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPAR verdrag), 22 september 1992, in werking 25 maart 1998, Trb. 1993, 16, Nederlandse vertaling 1993, 114.

²⁹ HvJ EG, gevoegde zaken 3,4 en 6/76 (Kramer), ECR 1279 en HvJ EG, zaak 61/77 (Visserijzaak), ECR (1978) 417.

³⁰ Wet van 27 mei 1999, Stb. 1999, 281.

visserijrecht strekt zich uit tot de territoriale zee en de EEZ, of de visserijzones, van de lidstaten. Met betrekking tot de Europese milieuwetgeving is dit, net als bij Nederlandse wetgeving, vaak minder duidelijk. Een voorbeeld van dergelijke wetgeving is de IPPC-richtlijn waarin in de bijlagen geen activiteiten worden genoemd die op zee plaatsvinden.³¹ Deze richtlijn, hoewel in principe wel van toepassing, is dus niet toepasbaar, gegeven haar inhoud, op zee.

Europees milieurecht en de EEZ

Met name de vraag of de Europese wetgever beoogd heeft om Europese wetgeving op het gebied van natuur- en milieubescherming toepasbaar te doen zijn in de EEZ roept veel vragen op.³² De discussie over de toepasbaarheid van Europese natuur- en milieuwetgeving betreft vooral de Milieueffectrapportagerichtlijn (Mer-richtlijn),³³ de Habitatrichtlijn³⁴ en de Vogelrichtlijn.³⁵ Geen van de drie richtlijnen bepaalt expliciet dat zij in de EEZ van toepassing is.

Ten aanzien van de Mer-richtlijn kan gesteld worden dat in de bijlagen activiteiten zijn opgenomen die ook in de EEZ plaatsvinden, zoals het winnen van olie en gas, en dat de doelstellingen van de richtlijn alsmede van het Europese milieubeleid en van het Espoo verdrag³⁶ dat door deze richtlijn geïmplementeerd wordt, pleiten voor toepassing van de Mer-richtlijn in de EEZ.

In het geval van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn uit de richtlijnen zelf alsook uit hun ontstaansgeschiedenis argumenten af te leiden die voor hun toepasbaarheid in de EEZ pleiten. De volgende elementen zijn van belang voor het beantwoorden van de vraag of Nederland de Habitat- en Vogelrichtlijnen zou dienen toe te passen in de EEZ:

- Ten eerste stellen de Vogel- en Habitatrichtlijnen het belang van de te beschermen soorten en leefgebieden boven het belang van het aangewezen gebied,³⁷ hetgeen betekent dat zij een uitstraling hebben die verder reikt dan het onder de richtlijnen aangemelde gebied. Dit zou kunnen betekenen dat Nederland ter bescherming van soorten en leefgebieden die zich bevinden in onder de richtlijnen aangemelde gebieden in de territoriale zee ook nu al zou dienen over te gaan tot het nemen van beschermende maatregelen in de EEZ.

³¹ Richtlijn 96/61/EG; IPPC staat voor 'Integrated Pollution Prevention and Control'.

³² Voor meer informatie zie pag. 44-47 NILOS-rapport (zie noot 8).

³³ Richtlijn 85/337/EEG.

³⁴ Richtlijn 92/43/EG.

³⁵ Richtlijn 79/409/EEG.

³⁶ Verdrag van 25 februari 1991, Nederlandse vertaling Trb 1991, 174.

³⁷ Art. 1 (a) Vogelrichtlijn; art. 1 (a) Habitatrichtlijn.

- Ten tweede past een aantal lidstaten de Habitatrichtlijn toe of overweegt deze toe te passen in de EEZ en ook de Engelse rechter deed dit reeds in het zeegebied buiten de territoriale zee.³⁸
- Ten derde heeft de Europese Commissie gesteld dat zij van mening is dat beide richtlijnen van toepassing zijn in de EEZ en dat zij voornemens is toezicht te gaan uitoefenen op de toepassing van de Habitatrichtlijn in de maritieme zones van de lidstaten. Dit laatste impliceert dat de Europese Commissie over zou kunnen gaan tot het in gebreke stellen van lidstaten die niet aan hun verplichtingen voldoen.

Europees visserijrecht

Zoals hierboven reeds gesteld is het Europees visserijrecht van toepassing in zowel de territoriale zee als ook in de EEZ, dan wel visserijzones, van de lidstaten. Sterker nog, dat beleid, althans voor zover het instandhoudingmaatregelen inhoudt, ziet zelfs in het bijzonder op die zones. Omdat de lidstaten in principe de bevoegdheden inzake visserij volledig aan de Europese Gemeenschap hebben overgedragen, is Nederland niet bevoegd om unilateraal over te gaan tot het treffen van maatregelen ter regulering van de visserij in de territoriale zee en de EEZ. Hierop bestaat met de herziening van het Gemeenschappelijke Visserijbeleid, die per 1 januari 2003 inwerking trad, echter een voor het onderwerp van dit advies belangrijke uitzondering. Binnen de 12-mijlszone is de kuststaat, mits consultatie met andere betrokken Lidstaten en relevant Gemeenschapsorganen plaats heeft gevonden en de Gemeenschap geen maatregelen heeft getroffen, gerechtigd om non-discriminatoire instandhoudings- en beheersmaatregelen te treffen ter minimalisering van het effect van visserijactiviteiten op het behoud van het mariene ecosysteem.³⁹ Maatregelen ter regulering van deze sector in de EEZ zowel in het belang van de afstemming op andere activiteiten alsook ter bescherming van milieu- en natuurbelangen zullen in het kader van de Europese Gemeenschap dienen te worden overeengekomen.

4. Internationaal recht en beleid

Het RvdZ verdrag bepaalt het internationaal-rechtelijke kader waarbinnen een kuststaat gerechtigd is om bevoegdheden uit te oefenen ter regulering van gebruiksfuncties in de territoriale zee en de EEZ. Alvorens op dit regime in te gaan een opmerking vooraf over de verplichting om het mariene milieu te beschermen.

In de territoriale zee en de EEZ gelden ook verplichtingen om het mariene milieu te beschermen en om activiteiten die onder de soevereiniteit of jurisdictie

³⁸ High Court of Justice, case CO/1336/1999, 5 november 1999.

³⁹ Art. 9, Verordening 2371/2002, van 20 December 2002, inzake de instandhouding en duurzame exploitatie van visbestanden in het kader van het Gemeenschappelijke Visserijbeleid, OJ L 358/59.

dan wel het beheer van de kuststaat plaatsvinden op zodanige wijze te reguleren dat zij niet tot schade leiden aan het mariene milieu, aan andere staten of aan gebieden buiten de jurisdictie van staten, zoals de volle zee. Deze algemene verplichtingen vloeien voort uit het RvdZ verdrag⁴⁰ en uit milieu- en natuurbeschermingsverdragen waar Nederland partij bij is.⁴¹ De als laatste genoemde verdragen kunnen ook meer specifieke verplichting inhouden bijvoorbeeld met betrekking tot de uitgangspunten van het te voeren beleid⁴² of ter bescherming van ecosystemen, de biologische diversiteit en specifieke soorten.⁴³ Voorts is het Noordzee Ministersoverleg een belangrijk beleidskader waarbinnen afspraken gemaakt worden over de bescherming van de Noordzee. Het in dit kader ontwikkelde beleid wordt op nationaal niveau, maar ook in het kader van het OSPAR verdrag en andere verdragen nader uitgewerkt. Het verdient de aandacht dat in het kader van de Vijfde Noordzee Ministersconferentie, die in maart 2002 in Noorwegen werd gehouden, besloten is dat versterking van de samenwerking met betrekking tot ruimtelijke ordening op de Noordzee noodzakelijk is.⁴⁴

Territoriale zee

In de territoriale zee is de hoofdregel dat de kuststaat soevereiniteit heeft⁴⁵ en gerechtigd is om gebruiksfuncties aan haar rechtsmacht te onderwerpen en te reguleren. Hierop is een belangrijke uitzondering: het recht op onschuldige doorvaart waar schepen die onder vreemde vlag varen recht op hebben⁴⁶ en wat de kuststaat niet mag belemmeren.⁴⁷ Dit recht is van toepassing op schepen die de territoriale zee doorvaren, zonder de interne wateren of een haven of rede aan te doen, alsook op schepen die zich verplaatsen van of naar de interne wateren of

⁴⁰ In het bijzonder art. 192 en 194 RvdZ verdrag.

⁴¹ Voorbeelden hiervan zijn het Biodiversiteitsverdrag, 4 juni 1992, inwerking voor Nederland 10 oktober 1994, Trb. 164, Nederlandse vertaling Trb, 1993, 54, en het Verdrag inzake de Bescherming van de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPAR verdrag), 22 september 1992, in werking 25 maart 1998, Trb. 1993, 16, Nederlandse vertaling 1993, 114.

⁴² Bijvoorbeeld de verplichting om het voorzorgsbeginsel toe te passen dat voortvloeit uit 2(2)(a) van het OSPAR verdrag.

⁴³ Bijvoorbeeld maatregelen die genomen worden op grond van Annex V, Over de bescherming van ecosystemen en biologische diversiteit in het maritieme gebied, bij het OSPAR verdrag of verdragen gericht op soorten zoals de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtige in de Oostzee en de Noordzee (ASCOBANS), 17 maart 1992, in werking getreden voor Nederland op 29 maart 1994. Dit laatste verdrag kwam tot stand in het kader van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende en wilde diersoorten (Verdrag van Bonn), 23 juni 1979, in werking getreden voor Nederland op 1 november 1983, Nederlandse vertaling Trb. 1981, 6.

⁴⁴ Para. 73-76 Declaratie van Bergen.

⁴⁵ Art. 2 RvdZ verdrag.

⁴⁶ Art. 17 e.v. RvdZ verdrag.

⁴⁷ Art. 24 RvdZ verdrag.

een haven of rede.⁴⁸ Schepen in onschuldige doorvaart mogen hun doorvaart slechts onderbreken of voor-anker-gaan voor zover dit verband houdt met of incidenteel is aan de normale navigatie of om redenen van *force majeure*.⁴⁹

Het RvdZ verdrag bevat een niet-limitatieve opsomming van de onderwerpen waarover de kuststaat wet- en regelgeving mag uitvaardigen.⁵⁰ Hierin zijn onder andere uitdrukkelijk opgenomen de veiligheid van scheepvaart, de bescherming van kabels en pijpleidingen, het behoud van de levende rijkdommen van de zee, de bescherming van het mariene milieu en het wetenschappelijk onderzoek.⁵¹ Ook bepaalt het RvdZ verdrag dat de kuststaat bevoegd is om scheepvaartroutes en scheepvaartscheidingsstelsels vast te stellen. Daarbij dient zij rekening te houden met de aanbevelingen van de bevoegde internationale organisatie. In dit geval is dat de Internationale Maritieme Organisatie (IMO),⁵² alsmede met de scheepvaartroutes die schepen gewoonlijk plegen te gebruiken, het bijzondere karakter van sommige schepen en de dichtheid van het scheepvaartverkeer.⁵³ Het hier geschetste regime is ook van toepassing op oorlogsschepen, met dien verstande dat een oorlogsschip niet aangehouden of opgebracht kan worden als het de wet- of regelgeving overtreedt, maar slechts gevraagd kan worden de territoriale zee te verlaten.⁵⁴

De twee belangrijkste restricties op de soevereiniteit van de kuststaat met betrekking tot het reguleren van de scheepvaart in de territoriale zee zijn de volgende. Ten eerste, het verbod op het aannemen van wet- en regelgeving die betrekking heeft op het ontwerp, de bouw, de bemanning of de uitrusting van buitenlandse schepen. Regels ten aanzien van deze onderwerpen mogen slechts worden voorgeschreven als de kuststaat daarmee uitvoering geeft aan algemeen aanvaarde internationale regels en standaarden.⁵⁵ Ten tweede, het feit dat het recht op onschuldige doorvaart slechts tijdelijk en in specifieke gebieden mag worden opgeheven in het belang van de veiligheid, bijvoorbeeld in het geval van wapenoefeningen.⁵⁶

Exclusieve economische zone

In de EEZ is de kuststaat gerechtigd om soevereine rechten uit te oefenen ten aanzien van de exploratie en exploitatie van levende en niet-levende natuurlijke

⁴⁸ Art. 18 (1) RvdZ verdrag.

⁴⁹ Art. 18 (2) RvdZ verdrag.

⁵⁰ Art. 21 RvdZ verdrag.

⁵¹ Art. 21 (1) RvdZ verdrag, ten aanzien van wetenschappelijk onderzoek zie ook artikel 245 RvdZ verdrag, waarin uitdrukkelijk bepaald wordt dat de kuststaat de exclusieve bevoegdheid heeft om dit onderzoek te reguleren, te autoriseren en uit te voeren in de territoriale zee.

⁵² Dit betekent dat de besluiten van de IMO niet verplichtend zijn voor de kuststaat.

⁵³ Art. 22 RvdZ verdrag.

⁵⁴ Art. 30 RvdZ verdrag.

⁵⁵ Art. 21 (2) RvdZ verdrag.

⁵⁶ Art. 25 (3) RvdZ verdrag.

hulpbronnen die zich in het water, de zeebodem of de ondergrond bevinden. Tevens heeft de kuststaat jurisdictie ten aanzien van de bouw van kunstmatige eilanden, installaties en structuren, wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming van het mariene milieu.⁵⁷

In de EEZ hebben derde staten het recht op vrije doorvaart en overvlucht, het recht op het leggen van kabels en pijpleidingen, op het verrichten van wetenschappelijk zeeonderzoek en andere rechtmatige gebruiken van de zee gerelateerd aan deze vrijheden conform de overige bepalingen van het RvdZ verdrag.⁵⁸

Visserij: De visserijbepalingen van het RvdZ verdrag zijn voor Nederland en de andere lidstaten van de Europese Gemeenschap in directe zin van minder betekenis omdat de bevoegdheden inzake visserijbeleid door de lidstaten zijn overgedragen aan die Gemeenschap. Anders gezegd, het is niet Nederland, maar de Gemeenschap, in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, die de bepalingen van het RvdZ verdrag omzet in wet- en regelgeving. Het Europese visserijrecht kwam in de vorige paragraaf reeds aan de orde.

Ontginning van minerale rijkdommen: Voor wat betreft de ontginning van de minerale rijkdommen op en in de bodem van de EEZ, of te wel van het continentaal plat, is Nederland exclusief bevoegd,⁵⁹ uiteraard met in achtneming van de verplichting om het mariene milieu te beschermen en de bepalingen van het RvdZ verdrag ten aanzien van andere gebruiksfuncties zoals die hier aan de orde komen.

Het RvdZ verdrag bepaalt tevens expliciet dat de kuststaat het exclusieve recht heeft om boringen in de bodem van de EEZ toe te staan en te reguleren.⁶⁰ Deze laatste bepaling is niet alleen relevant met betrekking tot de winning van delfstoffen, maar ook voor het reguleren van wetenschappelijk zeeonderzoek waarvan dergelijke boringen onderdeel kunnen uitmaken. In het kader van het eerder genoemde OSPAR verdrag worden maatregelen overeengekomen voor het beperken van vervuiling als gevolg van offshore activiteiten die verband houden met het ontginnen van olie en gas. De overeengekomen maatregelen houden minimum eisen in, hetgeen betekent dat een kuststaat over kan gaan tot het nemen van strengere maatregelen.⁶¹

Bescherming van het mariene milieu: De plicht om het mariene milieu te beschermen is niet alleen in de territoriale zee, maar ook in de EEZ van

⁵⁷ Art. 56 RvdZ verdrag.

⁵⁸ Art. 58 RvdZ verdrag.

⁵⁹ Art. 77 RvdZ verdrag.

⁶⁰ Art. 81 RvdZ verdrag.

⁶¹ Art. 5 en Annex III, OSPAR verdrag.

toepassing, zij het met in achtneming van de beperkingen zoals in deze paragraaf nader omschreven. Het Verdrag omtrent milieueffectrapportage in gevallen van grensoverschrijdende milieugevolgen (Espoo verdrag) is van toepassing in de EEZ.⁶² Dit betekent dat de kuststaat, voor zover zij rechtsmacht heeft, verplicht is een m.e.r. uit te voeren in het geval van activiteiten in de EEZ die grensoverschrijdende milieugevolgen zouden kunnen hebben.⁶³ Bij de uitvoering van die m.e.r. zullen ook andere belanghebbende staten betrokken dienen te worden en zal aan burgers uit die staten inspraak mogelijkheden geboden moeten worden.⁶⁴

Kunstmatige eilanden en andere installaties: Slechts de kuststaat is gerechtigd om kunstmatige eilanden, installaties en andere bouwwerken in de EEZ bouwen, dan wel toestemming verlenen om ze te bouwen.⁶⁵ In onbruik geraakte werken dienen te worden verwijderd met het oog op de veiligheid van de scheepvaart, daarbij rekening houdend met algemeen aanvaarde internationale standaarden zoals overeengekomen door de competente internationale organisatie, i.c. de IMO. Ook visserijbelangen, de bescherming van het mariene milieu en de rechten en plichten van andere staten dienen meegewogen te worden bij het verwijderen van dergelijke installaties. Dat er geen absolute verwijderingsplicht bestaat, blijkt uit het feit dat de gegevens over eventuele restanten van bouwwerken gepubliceerd dienen te worden.⁶⁶ Bouwwerken op het continentaal plat mogen worden voorzien van een veiligheidszone tot maximaal 500 meter, en de scheepvaart dient dergelijke zones te respecteren. Noch de hier bedoelde bouwwerken, noch de veiligheidszones rondom dergelijke bouwwerken mogen zo geplaatst worden dat zij het gebruik van erkende scheepvaartroutes die essentieel zijn voor de internationale scheepvaart hinderen.⁶⁷ Voor zover het gaat om installaties en pijpleidingen die verband houden met de ontginning van olie en gas worden regels getroffen in het kader van het OSPAR verdrag. In dit kader is bepaald dat voor het op locatie laten van in onbruik geraakte installaties en pijpleidingen die dienden voor de winning van olie en gas een vergunning noodzakelijk is.⁶⁸

Scheepvaart: Ten aanzien van schepen onder vreemde vlag die zich in de EEZ bevinden, is de hoofdregel dat zij onder de jurisdictie van de vlaggenstaat vallen en dat de kuststaat slechts in beperkte mate eenzijdig tot het nemen van maatregelen kan overgaan. Dit laatste is het geval als zich een maritiem ongeval voordoet

⁶² Verdrag van 25 februari 1991, Nederlandse vertaling Trb 1991, 174.

⁶³ Art. 2 (2) *juncto* 1 (ii) Espoo Verdrag.

⁶⁴ Art. 2 (6) Espoo Verdrag.

⁶⁵ Art. 60 (1) en (2) RvdZ verdrag.

⁶⁶ Art. 60 (3) RvdZ verdrag.

⁶⁷ Art. 60 (7) RvdZ verdrag.

⁶⁸ Art. 5 en Annex III OSPAR verdrag.

waarvan redelijkerwijze mag worden verwacht dat het significante schadelijke gevolgen zal hebben. In een dergelijke situatie is de kuststaat gerechtigd om eenzijdig beschermende maatregelen te nemen en af te dwingen (enforce measures) die proportioneel zijn aan de werkelijke of dreigende schade aan de kustlijn en daaraan gerelateerde belangen, waaronder begrepen visserij belangen.⁶⁹

De eisen die een kuststaat kan stellen aan schepen die in de EEZ varen mogen geen verdergaande maatregelen inhouden dan de in algemeen aanvaarde internationale regels en standaarden overeengekomen normen.⁷⁰ Gebiedsgerichte maatregelen ten aanzien van de scheepvaart mogen in de EEZ door de kuststaat slechts in beperkte mate getroffen worden. Rondom kustmatige eilanden en andere bouwwerken in de EEZ mag de kuststaat veiligheidszones instellen ter maximale grootte van 500 meter.⁷¹ Schepen dienen dergelijke zones te respecteren en zich aan andere veiligheidsmaatregelen te houden die rond dergelijke zones zijn afgekondigd, mits deze maatregelen overeenkomen met algemeen aanvaarde internationale standaarden.⁷² Daarnaast bestaat de mogelijkheid als de bestaande internationale regelgeving niet voldoet, om met toestemming van de IMO, in nader te omschrijven gebieden stringenter maatregelen van toepassing te verklaren op scheepvaartactiviteiten.⁷³

De handhavingbevoegdheden van de kuststaat met betrekking tot schepen die in de EEZ onder vreemde vlag varen zijn beperkt. De algemene regel is dat de kuststaat handhavingbevoegdheden mag uitoefenen in de territoriale zee en de EEZ ten aanzien van een schip dat de van toepassing zijnde internationale regels en standaarden in de EEZ overtreedt. Het optreden van de kuststaat dient echter wel proportioneel te zijn aan de ernst van de gevolgen of dreigende gevolgen van het overtreden van de van toepassing zijnde internationale regels en standaarden. Een kuststaat mag bij het bestaan van een duidelijk vermoeden van een overtreding het schip om informatie vragen.⁷⁴ Als er een duidelijk vermoeden van een overtreding bestaat en die overtreding significante vervuiling tot gevolg heeft of dreigt te zullen hebben, mag de kuststaat tot inspectie van het schip overgaan.⁷⁵ Slechts in het geval er objectief bewijs is en er sprake is van ernstige schade of de dreiging van ernstige schade, en dan nog onder bepaalde beperkende voorwaarden, mag de kuststaat tot aanhouding en vervolging van het schip in

⁶⁹ Art. 221 RvdZ verdrag en Internationaal verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken, Trb. 1970, 197 (het Interventieverdrag) en het daarbij behorende Protocol inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door andere stoffen dan olie veroorzaken, Trb. 1977, 162. Zowel het Interventie verdrag als ook het daarbij behorende Protocol zijn van toepassing in de EEZ. Voor verdere informatie zie pp. 34-35 van eerder genoemd NILOS-rapport.

⁷⁰ Art. 211 (5) RvdZ verdrag.

⁷¹ Art. 60 (5) RvdZ verdrag.

⁷² Art. 60 (6) RvdZ verdrag.

⁷³ Art. 211 (6) RvdZ verdrag.

⁷⁴ Art. 220 (3) RvdZ verdrag.

⁷⁵ Art. 220 (5) RvdZ verdrag.

kwestie overgaan.⁷⁶ Hoewel beide ten aanzien van een zelfde situatie relevant kunnen zijn, dient de als laatstgenoemde handhavingbevoegdheid onderscheiden te worden van de bevoegdheid van de kuststaat om op te treden in het geval van een maritiem ongeval.

Naast bovenstaande handhavingbevoegdheden is een staat, onder bepaalde beperkende voorwaarden, gerechtigd om, als een schip onder vreemde vlag zich vrijwillig in zijn haven bevindt, over te gaan tot het vervolgen van een schip dat er van verdacht wordt de van toepassing zijnde wetgeving in de EEZ of de territoriale zee, te hebben overtreden.⁷⁷ De in deze alinea genoemde internationale regels en standaarden komen tot stand middels internationaal overleg in de IMO.

Overvlucht: Het recht van overvlucht kan in de EEZ slechts beperkt worden op grond van internationale afspraken neergelegd in bilaterale of multilaterale luchtvaart- en andere verdragen.⁷⁸

Kabels en pijpleidingen: Hoewel alle staten het recht hebben om kabels en pijpleidingen te leggen op de bodem van de EEZ, of te wel het continentaal plat, heeft de kuststaat twee belangrijke bevoegdheden. Ten eerste, is zij gerechtigd om redelijke maatregelen te nemen in het belang van de exploratie en exploitatie natuurlijke hulpbronnen en ter voorkoming, vermindering en beheersing van vervuiling door pijpleidingen. Ten tweede is voor het vaststellen van het tracé van een pijpleiding de toestemming van de kuststaat noodzakelijk.⁷⁹ Voorts is de kuststaat vrij om voorwaarden te bepalen ten aanzien van kabels en pijpleidingen die haar territoriale zee of territorium aandoen of die verband houden met de exploratie van het continentaal plat of de werking van kunstmatige eilanden en andere bouwwerken op het continentaal plat.⁸⁰

Wetenschappelijk zeeonderzoek: De kuststaat is bevoegd om het wetenschappelijk zeeonderzoek in de EEZ te reguleren.⁸¹ Wetenschappelijk zeeonderzoek in de EEZ kan alleen met de instemming van de kuststaat plaatsvinden.⁸² Waarbij het RvdZ verdrag wel bepaalt dat de kuststaat in normale omstandigheden toestemming zal verlenen⁸³ en dat als er binnen zes maanden na het indienen van een verzoek om instemming geen reactie van de kuststaat is ontvangen de aanvrager mag overgaan tot het uitvoeren van het onderzoek, onder de

⁷⁶ Art. 220 (6) *juncto* sectie 7 van deel 12 van het RvdZ verdrag.

⁷⁷ Art. 220 (1) *juncto* sectie 7 van deel 12 van het RvdZ verdrag.

⁷⁸ R.R. Churchill en A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd edition, Manchester University Press, 1999, pp. 173-4.

⁷⁹ Art. 60 (3) RvdZ verdrag.

⁸⁰ Art. 60 (4) RvdZ verdrag.

⁸¹ Art. 246 (1) RvdZ verdrag.

⁸² Art. 246 (2) RvdZ verdrag.

⁸³ Art. 246 (3) RvdZ verdrag.

veronderstelling van de impliciete instemming van de kuststaat.⁸⁴ Het RvdZ verdrag noemt een aantal gevallen, die verband houden met de exploitatie van natuurlijke rijkdommen en de constructie van bouwwerken, waarin de kuststaat haar toestemming mag weigeren.⁸⁵

Militaire activiteiten: Ten aanzien van het militaire gebruik van de EEZ is in het RvdZ Verdrag niets bepaald. Nederland is van mening dat militaire activiteiten door vreemde landen in de EEZ zijn toegestaan.⁸⁶ Hoewel maatregelen die verband houden met de bescherming en het behoud van het mariene milieu niet van toepassing zijn op oorlogsschepen, hebben partijen bij het RvdZ verdrag verzekerd dat zij passende maatregelen zullen nemen zodat oorlogsschepen zullen handelen in overeenstemming met het verdrag.⁸⁷ Ook worden in NAVO verband afspraken gemaakt over veiligheids- en milieuaspecten van oorlogsschepen.

⁸⁴ Art. 252 RvdZ verdrag.

⁸⁵ Art. 246 (5) RvdZ verdrag.

⁸⁶ Voor verdere informatie zie pag. 14 en 15 van eerder genoemd NILOS-rapport.

⁸⁷ Art. 236 RvdZ verdrag.

BIJLAGE 3 SAMENSTELLING COMMISSIE

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Prof. mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)

Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg

Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren

Mw. prof. dr. E. (Ellen) Hey

Mw. ir. J.M. (Joan) Leemhuis-Stout

Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels

Mw. mr. drs. A.M. (Annelieke) Laninga (secretaris)

Mw. M.S. (Marije) Walenkamp (assistente)