

Vergaderjaar 1999–2000

**26 961**

## **Uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot de exclusieve economische zone**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. Algemeen**

##### *1. Inleiding*

De laatste jaren neemt het aantal ideeën en initiatieven betreffende activiteiten op zee toe. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk (Rijkswet instelling exclusieve economische zone) zijn daarvan enige voorbeelden genoemd (Kamerstukken II 1998/99, 25 446 (R 1594), nr. 5, blz. 5). Bij de mondelinge behandeling van het genoemde wetsvoorstel in de Tweede Kamer is van de zijde van de Kamer gesignaleerd, dat het tot nog toe toepasselijke wettelijke instrumentarium niet voorziet in de mogelijkheid om van overheidswege een bindende toetsing van bouwprojecten in het zeegebied van de beoogde exclusieve economische zone (EEZ) te verrichten. Van regeringszijde is de lacune in het instrumentarium erkend en aangekondigd, dat ter voorziening in de behoefte aan een wettelijk toetsingskader gedacht wordt aan het van toepassing doen zijn van het vergunningstelsel van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr), in eerste instantie via een algemene maatregel van bestuur met gebruikmaking van de mogelijkheid die artikel 3 van de Wet installaties Noordzee biedt om, vooruitlopend op formele wetgeving, wettelijke voorschriften die gelden binnen het Nederlandse grondgebied van toepassing te verklaren ten aanzien van installaties ter zee. In aansluiting op het debat is een motie van het lid Hoekema c.s. aanvaard (Kamerstukken II, 1998/99, 25 446 (R 1594), nr. 9), waarin de regering gevraagd wordt met de grootst mogelijke voortvarendheid te werken aan een algemene maatregel van bestuur dan wel relevante formele wetgeving voor de toetsing van bouwactiviteiten.

Met het op 20 september 1999 tot stand gekomen Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee, hierna aan te duiden als het Interimbesluit, is op de hierboven aangeduide basis voorlopig voorzien in de aangekondigde aanvulling van het instrumentarium. Dit wetsvoorstel strekt tot uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wbr naar de EEZ en daarmee tevens tot vervanging van het Interimbesluit. Voornemens tot het maken of het in stand houden van vaste objecten (werken) in de EEZ, zullen in het kader van het Wbr-vergunningstelsel een toetsing moeten ondergaan met het oog op de bescherming van de relevante openbare

belangen – zowel in verband met menselijk gebruik van de zee als met natuur en milieu – die hierna in onderdeel 4 nader aan de orde komen. Met deze wettelijke voorziening wordt gevolg gegeven aan enige verdragsverplichtingen. Voor mijnbouwactiviteiten is een uitzondering gemaakt, ervan uitgaande dat daarvoor reeds een toereikend wettelijk regime van toepassing is.

## *2. Verdragsrechtelijk kader*

Het regime van de EEZ ligt vast in het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen (Trb. 1983, 83; hierna aan te duiden als het VN-Zeerechtverdrag). Daarbij gaat om de bepalingen van deel V, meer in het bijzonder artikel 56, van dat verdrag, waarin aan de kuststaat in de EEZ onder meer rechtsmacht wordt toegekend ten aanzien van de vestiging en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en werken, alsmede ten aanzien van de bescherming en het in stand houden van het zeemilieu. Deel XII bevat verplichtingen tot voorkoming van verontreiniging van het zeemilieu ten aanzien van activiteiten die onder jurisdictie of toezicht van de verdragsstaten staan en is dus voor Nederland van ruimer belang na instelling van de EEZ. Deze verplichtingen hebben onder andere betrekking op het nemen van maatregelen door de verdragsstaten ten aanzien van het voorkomen van verontreiniging van het mariene milieu door installaties en werktuigen (artikelen 194 en 208). Hierbij moet vermeld worden, dat de verplichting tot het nemen van maatregelen zich niet beperkt tot maatregelen welke direct zijn gericht op voorkoming van verontreiniging. Ook maatregelen die betrekking hebben op het voorkomen van ongevallen en hulpverlening in noodsituaties, ter verzekering van de veiligheid van werkzaamheden op zee en ter regeling van het ontwerp, de constructie, uitrusting en bemanning van installaties of werktuigen (artikel 194, derde lid, onderdeel d), alsmede in bepaalde gevallen milieu-effectrapportage (artikel 206), dienen door de verdragsstaten genomen te worden.

Het VN-Zeerechtverdrag roept de staten onder andere ook op tot regionale samenwerking ten behoeve van de bescherming en behoud van het mariene milieu. Het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, nr. 16) biedt onder andere een uitwerking daarvan. Dit verdrag, kortweg aan te duiden als OSPAR-verdrag, richt zich blijkens artikel 1 mede op de zee buiten en grenzend aan de territoriale zee van de verdragsluitende Partijen, voor zover die zich onder de rechtsmacht van de kuststaat bevindt in de door het internationale recht erkende mate. Het OSPAR-verdrag bevat in artikel 2 verplichtingen voor de betrokken staten om, kort samengevat, verontreiniging van en verstoring in het zeegebied zo veel mogelijk te voorkomen en te beëindigen.

## *3. Behoeftte aan vergunningstelsel*

Tot nog toe bestaat het overheidsinstrumentarium met betrekking tot het maken of houden van werken in de EEZ, niet zijnde mijnbouwinstallaties, afgezien van het Interimbesluit, uit een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 7 van de Wet installaties Noordzee (Win). Dit artikel houdt in dat hetzij in het belang van de scheepvaart, de visserij, het in stand houden van de levende rijkdommen van de zee, zuiver wetenschappelijk onderzoek, het leggen en onderhouden van onderzeese kabels en pijpleidingen of het voorkomen van verontreiniging van de zee, hetzij ter bescherming van andere door het volkenrecht erkende belangen, bij algemene maatregel van bestuur (amvb) voorschriften worden vastgesteld ten aanzien van bestaande of nog op te richten installaties op het

continentale plat. Een zodanige amvb is op 19 juli 1974 onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie tot stand gekomen (Stb. 514). Die amvb bevat onder andere de verplichting om van een voorgenomen plaatsing van een installatie op het continentale plat schriftelijk mededeling te doen aan de genoemde minister, alsmede voorschriften aangaande de deugdelijkheid van de installatie als zodanig, de veilige plaatsing en verankering daarvan en dergelijke, voorts meer specifieke voorschriften met het oog op de veiligheid van de scheepvaart, in concreto ten aanzien van verlichting van de installatie, de voorzieningen voor het geven van geluidssignalen en het gebruik daarvan, alsmede beknopte voorschriften over de wijze van verwijdering van een installatie en een meldingsplicht ter zake. Het gaat hier om algemene regels, die op een aantal punten bij ministeriële regeling kunnen worden geconcretiseerd. Artikel 7 van de Win biedt slechts beperkte mogelijkheden voor een regulering die is toegesneden op afzonderlijke installaties ter zee. Aan het laatste bestaat wel op ruimere schaal behoefte, omdat het bij dit soort projecten niet om standaardgevallen gaat.

Meer in het algemeen moet worden opgemerkt, dat artikel 7 van de Win niet voorziet in een afweging van overheidswege – met bindend resultaat – aangaande de aanvaardbaarheid van het maken en in stand houden van een installatie of ander kunstmatig object in het zeegebied, in het licht van de genoemde belangen en andere vergelijkbare belangen. Mede in het licht van de hierboven aangeduide verdragsverplichtingen bestaat dan ook behoefte aan toepasselijkheid van een vergunningstelsel voor werken in de EEZ.

#### *4. Toepasselijkheid van de Wbr*

Het wetsvoorstel voorziet in het uitbreiden van de werkingssfeer van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) naar de EEZ. Langs deze weg wordt de vergunningplicht van artikel 2 van die wet voor het houden van werken, die reeds van toepassing is in de territoriale zee, mede van toepassing in die zone. Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Ingevolge artikel 3 van de Wbr omvat het afwegingskader zowel belangen van waterstaatkundige aard als andere belangen, voor zover in de bescherming daarvan niet is voorzien door andere toepasselijke wettelijke voorschriften. De waterstaatkundige belangen betreffen de bescherming van waterstaatswerken, in casu de zee en de bodem daarvan, en de verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van waterstaatswerken. Deze belangen vallen voor een belangrijk deel samen met de hierboven vermelde belangen waarvoor artikel 7 van de Win in een eerste bescherming via algemene regels voorziet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wbr is onder andere vermeld, dat de zorg voor het doelmatig en veilig gebruik van de zeebodem een vrij intensieve bemoeienis van Rijkswaterstaat vraagt met activiteiten op de zeebodem. Tot nog toe mondt dit voor wat betreft de territoriale zee vooral uit in vergunningvoorschriften ten aanzien van de locatie of het tracé, de diepteligging en de gronddekking van pijpleidingen, telecommunicatiekabels en dergelijke.

De Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving heeft een instemmend advies uitgebracht over het voorstel van wet.

Voor de toetsing en regulering van projecten is in aansluiting op de weergave van het afwegingskader van belang, dat blijkens de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel voor de Wbr de noodzaak tot bescherming van andere dan waterstaatkundige belangen, bijvoorbeeld natuur- en milieubelangen, in het kader van de Wbr ook op zichzelf de basis kan vormen voor vergunningweigering of het stellen van bepaalde voorschriften (kamerstukken II 1995/96, 24 573, nr. 6, blz. 3). Wat dit betreft geldt als richtsnoer voor het vergunningenbeleid het gestelde ten aanzien

van ontwikkelingen in het Noordzeegebied in de Regeringsbeslissing Vierde Nota waterhuishouding, welke bij brief van 10 februari 1999 is aangeboden aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1998/99, 26 401, nr. 1). In het kort weergegeven, houdt dit een terughoudende benadering in, zowel voor verontreiniging als verstoring. Verantwoorde economische ontwikkelingen blijven in principe mogelijk, maar het watersysteem Noordzee verdient een zorgvuldige afweging van projecten. Dit brengt een nut- en noodzaakdiscussie met zich mee, waarbij onder andere de mate van milieubezwaarlijkheid van een in zee te situeren project in vergelijking tot uitvoering van een zodanig project op het vasteland een rol speelt.

Voor zover belangen die primair door andere ministers dan de Minister van Verkeer en Waterstaat worden behartigd, moeten worden meegewogen, zullen die ministers daarbij worden betrokken. Een belangrijk hulpmiddel ten behoeve van gerichte informatieverzameling voor wat betreft de milieu-aspecten is uiteraard de milieu-effectrapportage. In afwachting van een beslissing – aansluitend aan de instelling van de EEZ – aangaande toepasselijkheid van het hoofdstuk inzake milieu-effectrapportage van de Wet milieubeheer ten aanzien van milieurelevante projecten en dienovereenkomstige aanvulling van de aanwijzing van mer-plichtige activiteiten en daarbij behorende overheidsbesluiten, zal in het kader van de behandeling van Wbr-vergunningaanvragen voor werken in de EEZ een milieu-effectrapport worden gevraagd van de aanvrager, waarbij zo veel mogelijk overeenkomstige toepassing zal worden gegeven aan dat hoofdstuk.

##### *5. Voorbereiding van verdere wetgeving*

Meer in het algemeen wordt in interdepartementaal overleg thans nog gezien of het toepassingsgebied van andere wetten dan de Wbr eveneens zou moeten worden uitgebreid tot de EEZ.

De wijziging van de Wbr staat daaraan geenszins in de weg, gelet op de hierboven beschreven clausulering van het afwegingskader. Bij de uitwerking van dit nadere beleid ten aanzien van invulling van rechtsmacht in de EEZ zijn in de eerste plaats richtinggevend de voor de EEZ geldende internationale verplichtingen, die kort zijn samengevat in onderdeel 2 van de memorie. Deze verplichtingen vormen overigens niet een statisch geheel: in het kader van de uitvoering van bestaande verdragen en het beleid van de Europese Gemeenschap ten aanzien van natuur, milieu en veiligheid op zee kunnen nieuwe verplichtingen op Nederland komen te rusten. Daarom is nadere analyse vereist van inhoud en reikwijdte van de na de formele instelling van de EEZ bestaande en nog te verwachten verplichtingen, in samenhang met het regime voor de territoriale zee. Ook op nationaal niveau is het beleid in ontwikkeling. Afhankelijk van de te formuleren conclusies over aard en omvang van het aanvullend benodigde instrumentarium zal worden gezien of uitbreiding van de werkingssfeer van enkele afzonderlijke wetten dan wel meer algemene wetgeving voor de Noordzee of de EEZ de voorkeur zou verdienen. Hierover wordt dezer dagen een rapportage van het Interdepartementaal directeurenoverleg Noordzee verwacht, waarbij overigens niet uitgesloten is dat vervolgonderzoek noodzakelijk zal blijken.

Voor wat betreft de onderlinge verhouding tussen de Win en de Wbr na de beoogde verruiming van het toepassingsgebied van laatstgenoemde wet tot de EEZ kan het volgende worden opgemerkt. Het is noodzakelijk noch gewenst dat de meldingsplicht voor het oprichten van een installatie uit hoofde van artikel 7 van de Win zal blijven bestaan naast de beoogde vergunningplicht van de Wbr. Er is dan ook ten minste een wijziging nodig van de op genoemd artikel gebaseerde Win-amvb, waarbij de meldingsplicht wordt geschrapt. Bij die gelegenheid zou de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Win-amvb kunnen worden overgeheveld naar

het ressort van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Dit vergemakkelijkt een goede afstemming bij de uitvoering van die amvb enerzijds en van de Wbr anderzijds. Bezien wordt nog of de meergenoemde amvb niet moet worden ingetrokken. Op zichzelf bestaat uit een oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid wel blijvend behoefte aan uitdrukkelijke inhoudelijke voorschriften als die van de Win-amvb of althans daarmee overeenstemmende beleidsregels ten aanzien van voorschriften als die van de Win-amvb of althans daarmee overeenstemmende beleidsregels ten aanzien van de toepassing van het Wbr-vergunningregime met betrekking tot het maken of houden van werken in zee. De Wbr heeft op het punt van de te stellen vergunningvoorschriften een open karakter, aangezien deze wet allerlei vormen van gebruik van zeer uiteenlopende waterstaatswerken betreft. In aanvullende algemene regels of beleidsregels zouden ook enige onderwerpen die niet zijn geregeld in de meergenoemde amvb een plaats moeten krijgen, zoals de beleidsregel dat in een Wbr-vergunning voor een installatie op zee steeds de uitdrukkelijke verplichting wordt opgenomen tot het verwijderen van de installatie na de beëindiging van het gebruik. Mede in het licht van de uitkomsten van het hierboven genoemde onderzoek naar de toekomstige invulling van de rechtsmacht in de EEZ wordt thans bezien welke vorm en inkadering het meest geschikt is.

## *6. Handhaving*

Met betrekking tot de handhaving van de Wbr-vergunningplicht en de te stellen vergunningvoorschriften is het volgende van belang.

Artikel 5, eerste lid, van de Wbr betreft de aanwijzing van toezichthouders. De aangewezen toezichthouders kunnen na inwerkingtreding van de beoogde wetwijziging ook met betrekking tot werken in de EEZ optreden met gebruikmaking van de bevoegdheden die zijn toegekend in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (toezicht op de naleving). Voor de Wbr zijn tot nog toe onder andere gezagvoerders van dienstvaartuigen en -luchtvaartuigen als toezichthouders aangewezen.

In artikel 11 van de Wbr wordt een bepaling opgenomen die, analoog aan artikel 2 van de Wet installaties Noordzee, inhoudt dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op ieder die zich in de EEZ schuldig maakt aan overtreding van de vergunningplicht of vergunningvoorschriften. Dit betreft onder andere het Wetboek van Strafvordering en langs die weg de uitoefening van opsporingsbevoegdheden. Artikel 5, tweede lid, van de Wbr voorziet in een gezamenlijke aanwijzing van opsporingsambtenaren door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Justitie.

Artikel 7 Wbr houdt een bevoegdheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat in tot het toepassen van bestuursdwang in en brengt ook de toepasselijkheid met zich mee van de afdelingen 5.3 (bestuursdwang) en 5.4 (dwangsom) van de Algemene wet bestuursrecht.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 1*

Doordat de EEZ ingevolge onderdeel A, naast de territoriale zee, mede als waterstaatswerk wordt aangemerkt, zal de Wbr in die zone van toepassing zijn. De Nederlandse rechtsmacht wordt in de EEZ uiteraard beperkt door de grenzen die het volkenrecht stelt, zoals tot uitdrukking is gebracht in artikel 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Een concrete volkenrechtelijke beperking waaraan te denken valt betreft de kabels en leidingen. Ingevolge het VN-Zeerechtverdrag bestaat in beginsel vrijheid tot het leggen van transitkabels en -pijpleidingen. De kuststaat mag binnen de grenzen van zijn jurisdictie wel voorschriften geven ter voorkoming van verontreiniging door pijpleidingen en betreffende het tracé van zodanige kabels en pijpleidingen. Voorts kan aan het

VN-Zeerechtverdrag niet de bevoegdheid worden ontleend tot uitputtende toepassing van artikel 6 van de Wbr. Dit artikel bevat een bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot het verbieden of beperken van de toegang tot een waterstaatswerk, in casu de Nederlandse territoriale zee en EEZ. Wel wordt bezien of dit artikel kan worden benut voor de regulering van een veiligheidszone rondom een installatie in zee. Voor wat betreft de uitgezonderde mijnbouwactiviteiten die binnen de EEZ worden verricht kan met name gedacht worden aan het plaatsen en in stand houden van mijnbouwinstallaties, het leggen van pijpleidingen en kabels, alsmede het op de zeebodem neerleggen of plaatsen van stoffen of voorwerpen in het kader van winning of opsporing van delfstoffen, dan wel in het kader van verkenningsonderzoek. Het uitgangspunt daarbij is, dat voor zodanige activiteiten in het kader van de mijnwetgeving een toereikende regulering van kracht is, gezien vanuit de belangen die met de Wbr kunnen worden gediend. Nog nader wordt onderzocht of dit uitgangspunt voor alle mijnbouwactiviteiten wel volledig klopt. Met betrekking tot mijnbouwinstallaties binnen het Nederlandse territorium blijft de Wbr van toepassing.

#### *Artikel II*

Er bevindt zich thans, afgezien van mijnbouwinstallaties, één installatie op het Nederlandse deel van het continentale plat, welke gebruikt wordt voor diverse metingen en van rijkswegen wordt beheerd. Tevens liggen er verschillende kabels en pijpleidingen. Het wetsvoorstel voorziet in ambtshalve vergunningverlening voor reeds bestaande werken binnen twee jaar na inwerkingtreding van de beoogde wetwijziging; de vergunningplicht wordt vervolgens eerst van toepassing voor een zodanig werk op het tijdstip waarop de desbetreffende vergunning van kracht wordt. Uitgangspunt bij de vergunningverlening is dat de bestaande richtlijnen en afspraken met de rechthebbenden worden omgezet in vergunningvoorschriften, waardoor deze beter handhaafbaar worden. Ingrijpende nieuwe voorschriften worden niet voorzien.

Voorts moet er op het tijdstip van indiening van dit wetsvoorstel rekening mee worden gehouden dat voor het houden van een mogelijk nog op te richten installatie een vergunning verleend zal worden ingevolge artikel 2 van de Wbr alsmede het Interimbesluit. De bedoelde vergunning komt na inwerkingtreding van deze wijzigingswet uitsluitend te berusten op de Wbr.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. M. de Vries