

Vergaderjaar 1999–2000

26 961

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 mei 2000

I. Algemeen

De instemmende reactie van de leden van de **VVD**-fractie verheugt mij. De vraag van deze leden in hoeverre aansluiting is gezocht of gevonden bij bestaande regelgeving in ten minste de andere EU-lidstaten en in het bijzonder de buurstaten, kan nog niet goed worden beantwoord, omdat vooralsnog onvoldoende informatie beschikbaar is gekomen uit een raadplegingsronde die in februari 2000 door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in gang is gezet. Inmiddels is die raadpleging hernieuwd; ik zal de Kamer nog nader informeren over de uitkomsten.

Overigens kan ik met betrekking tot eventuele onvoldoende wederzijdse conformiteit van regelgeving vermelden, dat alle Noordzeelanden inmiddels een exclusieve economische zone (EEZ) danwel een daarmee vergelijkbare rechtsmacht hebben ingesteld, in overeenstemming met het voorname dat is vermeld in de memorie van toelichting bij het voorstel van Rijkswet tot instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk (Rijkswet instelling exclusieve economische zone) (Kamerstukken II 1996/97, 25 446 (R 1594), nr. 3, blz. 4/5). Voor Nederland is de Rijkswet instelling exclusieve economische zone ingevolge artikel 2 van het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone in werking getreden met ingang van 28 april 2000. Daarbij verdient het vermelding, dat alle betrokken staten ook partij zijn bij het OSPAR-verdrag (zie onderdeel 2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel) en uit dien hoofde voor activiteiten binnen hun rechtsmacht onder andere het voorzorgbeginsel dienen toe te passen.

Het eventueel inschakelen van bestaande mijnbouwplatforms voor windenergie-opwekking, waarnaar de leden van de VVD-fractie informeren, kan niet worden aangemerkt als een activiteit in het kader van de opsporing of winning van delfstoffen. Noch de huidige mijnwetgeving, noch de beoogde Mijnbouwwet zou dan ook van toepassing zijn op die windenergie-opwekking; het in stand houden van de daarvoor nodige werken zou vallen onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr). Overigens is een mijnonderneming verplicht tot verwijdering van de mijnbouwinstallatie na beëindiging van de winningsactiviteiten. In de praktijk is het daarom niet goed voorstelbaar dat een mijnbouwinstallatie gebruikt zal worden voor windenergie-opwekking.

De vraag van de genoemde leden of overleg heeft plaatsgevonden tussen de Ministeries van Defensie en van Justitie over samenwerking bij de handhaving wordt ontkennend beantwoord. Het toezicht op de naleving van de Wbr valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Die minister heeft ook de bevoegdheid tot het zo nodig toepassen van bestuursdwang. Relevante opsporingsactiviteiten geschieden onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. In het kader van het handhavingsoverleg Noordzee zal gestalte worden gegeven aan samenwerking van de verschillende betrokken instanties, waaronder het kustwachtcentrum.

Ingevolge artikel 2 van het Wetboek van Strafvordering zijn de rechtbanken welke rechtsgebied grenst aan de territoriale zee, alsmede de rechtbank te Amsterdam, gelijkelijk bevoegd kennis te nemen van strafbare feiten die zich in de EEZ voordoen. Voor zover het echter gaat om feiten begaan op installaties ter zee in de zin van de Wet installaties Noordzee – derhalve installaties die zich bevinden in de EEZ, nu de begrenzing daarvan overeenkomt met het toepassingsgebied van die wet – worden deze feiten ingevolge artikel 2 van het besluit van 8 december 1964 tot toepassing van artikel 4 van de genoemde wet (Stb. 265) gelijkgesteld met feiten binnen het ambtsgebied van het kantongerecht te Amsterdam. In alle gevallen kan dus een rechter in het ressort van het gerechtshof te Amsterdam kennisnemen van zaken betreffende strafbare feiten in de EEZ; voor zover het niet gaat om op installaties ter zee begane handelingen in strijd met de Wbr zou, gelet op het voorgaande ook een rechter in een ander hofressort bevoegd kunnen zijn.

De leden van de fractie van **D66** informeren naar de stand van zaken met betrekking tot Delta Radio.

Onlangs is op grond van de regelgeving van de Internationale Telecommunicatie Unie de coördinatie-procedure om voor Nederland de frequentierechten van de 171 kHz vanuit de Noordzee te verwerven, doorlopen. De coördinatieprocedure heeft tot een uitwisseling van stukken met de Franse administratie geleid. Deze procedure kan naar verwachting spoedig worden afgerond. Alsdan, naar verwachting op korte termijn, is duidelijk onder welke voorwaarden de vergunning op grond van de Telecommunicatiewet kan worden verleend.

Daarnaast is door de Staatssecretaris van Defensie een beschikking vastgesteld op grond van het Besluit van 19 juli 1974, houdende vaststelling van een regeling als bedoeld in artikel 7 van de Wet installaties Noordzee (Stb. 514). Over de inhoud van die algemene maatregel van bestuur is reeds een uiteenzetting opgenomen in onderdeel 3 van de memorie van toelichting. De recente beschikking houdt enige nadere veiligheidsvoorschriften en dergelijke in, die betrekking hebben op de fase van het oprichten van de zendmasten, welke aansluiten bij de eerder daarover met de initiatiefnemer gemaakte afspraken. Tevens is een ambtshalve te verlenen vergunning in voorbereiding op grond van het Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee voor het beoogde in stand houden van de zendinstallatie als zodanig. In deze vergunning worden de eerder met de initiatiefnemer gemaakte afspraken over veiligheidsmaatregelen, onderhoud en verwijdering van de installatie vastgelegd, alsmede enige nadere ondersteunende afspraken die van belang zijn voor een goede uitvoering en handhaving van een en ander. Ook zal laatstgenoemde vergunning voorzien in een monitoring van de gevolgen voor natuur en milieu. Ten slotte is een vergunning op grond van de Wbr verleend voor het leggen van de voor het functioneren van de zendmasten benodigde stroomkabel door de territoriale wateren, onder opschortende voorwaarde van verlening van de vergunning op grond van de Telecommunicatiewet. Overigens zijn nog bezwaren tegen deze vergunning in behandeling.

De vraag van deze leden of de Wbr voldoende grond voor een milieutoets geeft, beantwoord ik bevestigend. Aanvragen voor Wbr-vergunningen kunnen worden getoetst aan natuur- en milieubelangen, zoals is uiteengezet in onderdeel 4 van de memorie van toelichting.

De D66-fractieleden wijzen er voor wat betreft de informatieverzameling over milieuaspecten op, dat de Wet milieubeheer slechts van toepassing is op het Nederlandse territoir en de leden van de fractie van Groen Links vragen wanneer die wet op dit punt wordt aangepast. Sedert het van kracht worden van het Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee – de voorloper van de beoogde wetswijziging – kan een milieu-effectrapport worden verlangd van een aanvrager van een Wbr-vergunning voor een werk in de EEZ. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan in voorkomende gevallen op grond van de Algemene wet bestuursrecht de voor het nemen van de beschikking inzake vergunningverlening benodigde informatie over milieugevolgen verlangen van een aanvrager. Ten aanzien van de procedurele en inhoudelijke voorbereiding van die informatieverstrekking kan de minister overeenkomstige toepassing geven aan het hoofdstuk over milieu-effectrapportage van de Wet milieubeheer, zoals in de nota van toelichting bij het interimbesluit is aangekondigd. Eenzelfde gedragslijn is aangekondigd in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel. Voor wat betreft het instellen van een uitdrukkelijke m.e.r.-plicht behoeft, anders dan wellicht zou kunnen worden afgeleid uit het gestelde aan het slot van onderdeel 4 van de memorie van toelichting, niet eerst – via wetswijziging – te worden voorzien in een uitbreiding van de toepasselijkheid van het hoofdstuk inzake milieu-effectrapportage van de Wet milieubeheer tot de EEZ. Zoals in de nota van toelichting bij het besluit van 7 mei 1999 (Stb. 224) tot wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 is vermeld, heeft de in dat besluit geconcretiseerde m.e.r.-plicht betrekking op activiteiten die zijn onderworpen aan de jurisdictie van Nederlandse bestuursorganen; de locatie van de activiteit is daarbij niet van belang. Het kan dus bij voorbeeld gaan om activiteiten in de EEZ waarop de Wbr van toepassing is. Ingevolge artikel 7.27 van de Wet milieubeheer neemt het bevoegd gezag een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt, niet dan nadat toepassing is gegeven aan de desbetreffende voorschriften. Indien een aanvrager geen gevolg geeft aan de m.e.r.-plicht, verkrijgt hij dus niet de benodigde vergunning. Het is de bedoeling dat onder de Wbr-vergunningplicht vallende activiteiten in de EEZ in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 uitdrukkelijk als «m.e.r.-plichtig» zullen worden aangewezen. Daarbij zullen overigens, zoals gebruikelijk, ondergrenzen worden gehanteerd: niet voor elke meetpaal is een m.e.r.-plicht zinvol. Ook wordt de mogelijkheid gezien om in plaats van een m.e.r.-plicht een beoordelingsplicht op te leggen voor bepaalde gevallen. Als zich een zodanig geval voordoet, moet nagegaan worden of de aanvraag, gelet op de specifieke milieu-omstandigheden van het geval, aan een milieu-effectrapportage moet worden onderworpen. Met de voorbereiding van de hiertoe nodige wijziging van genoemd besluit is inmiddels een aanvang gemaakt.

De vraag van de D66-fractieleden naar de bedoeling van de zinsnede op bladzijde 1 van de memorie van toelichting betreffende «het maken of in stand houden van vaste objecten (werken)». De leden van de fractie van Groen Links informeerden naar de reikwijdte van de term werken. De zo-even bedoelde zinsnede bevat een parafrase van het vergunningvereiste van artikel 2, eerste lid, onder a, van Wbr. Deze bepaling heeft betrekking op het maken of behouden van werken in, op, onder of over een waterstaatswerk. De hoofdstrekking van het wetsvoorstel is dat door het uitbreiden van de reikwijdte van de Wbr een vergunning nodig zal zijn voor het in de EEZ oprichten of het anderszins op of in de zeebodem aanbrengen van constructies of schachten. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat de Wbr-vergunningplicht ingevolge artikel 2, eerste lid,

onder b, van die wet mede betrekking heeft op het op of in de zeebodem storten, plaatsen, neerleggen, laten staan of laten liggen van vaste stoffen of voorwerpen.

Deze leden vragen ook naar de reden waarom de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 7 van de Wet installaties Noordzee tot stand is gebracht onder eerste verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. Ten tijde van de totstandkoming van de genoemde maatregel, in 1974, droeg de Minister van Defensie nog in ruimer omvang dan thans het geval is verantwoordelijkheid voor het in goede banen leiden van scheepvaart en andere activiteiten die zich op zee afspelen, met name voor het loodswezen en de kustwacht. De regulering ten aanzien van installaties op het continentaal plat sloot hierbij aan. Van belang is ook, dat de hydrografie onder de Minister van Defensie ressorteert.

De leden van **GroenLinks** vragen wanneer er vervolgstappen komen in de richting van een afdoende juridisch kader voor het gebied van de EEZ en waaraan de regering denkt. Deze leden dringen er op aan niet te lang te wachten. Vergelijkbare vragen en opmerkingen zijn gemaakt door de leden van de fracties van RPF en GPV.

Het Interdepartementaal directeurenoverleg Noordzee (IDON) heeft vorig voorjaar een werkgroep ingesteld om zich te laten adviseren over het wettelijke instrumentarium voor de Noordzee. Op basis van een verkenning van de werkgroep heeft het IDON de volgende lijnen uitgezet, waarmee de betrokken bewindslieden inmiddels hebben ingestemd:

- bevordering van het spoedig van kracht worden van de beoogde uitbreiding van de reikwijdte van de Wbr blijft prioritair, aangezien daarmee wordt voorzien in een bindende beoordeling van voornemens voor het maken van werken, waaronder het oprichten van installaties, in de EEZ, waarbij voldoende bescherming kan worden geboden voor zowel waterstaatkundige als andere belangen, waarmee dus de motie-Hoekema inzake toetsing van bouwactiviteiten wordt uitgevoerd;
- op korte termijn wordt een wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 bevorderd, waarmee een afzonderlijke m.e.r.-plicht of beoordelingsplicht – met ondergrenzen – wordt vastgelegd voor activiteiten in de EEZ die vallen onder de Wbr-vergunningplicht, ter formalisering van de reeds voor de toepassing van het Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee aangekondigde gedragslijn dat van aanvragers van een vergunning een milieu-effectrapport wordt gevraagd; eveneens op korte termijn wordt het toetsingskader en het verdere vergunningenbeleid ten aanzien van bouwactiviteiten in de EEZ geconcretiseerd in beleidsregels;
- nader onderzoek wordt in gang gezet inzake de eventuele noodzaak van aanvullende wettelijke maatregelen voor de EEZ, waarbij het zal kunnen gaan om activiteiten die zich afspelen op of met betrekking tot installaties en eilanden. Deze studie van wat bredere inventariserende aard kan in de loop van 2001 worden afgerond; de kamer zal daarover alsdan worden ingelicht.

De toepasselijkheid van de Wbr betekent, dat ongewenste bouwactiviteiten kunnen worden verhinderd en een instrument beschikbaar is om naleving van internationale verplichtingen te verzekeren. De genoemde beleidsregels zullen uitdrukkelijk bevestigen dat de toepassing van het Wbr in de EEZ strekt tot bescherming van belangen van met name scheepvaart, visserij, natuur, milieu alsmede een verantwoorde ordening en onder andere de belangrijkste in voorkomende gevallen te stellen vergunningvoorschriften vermelden.

Van belang is voorts dat, in lijn met de door de fractieleden van GroenLinks genoemde motie-Stellingwerff, in het kader van de Vijfde nota ruimtelijke ordening nader zal worden ingegaan op het voor de Noordzee te voeren ruimtelijk beleid. Volgens de huidige planning zal deel 1 van die

nota in november 2000 worden gepubliceerd. Als de met het onderhavige wetsvoorstel beoogde aanvulling van het instrumentarium is gerealiseerd, kan niet meer gesteld worden dat toepasselijke wettelijke voorschriften voor de EEZ grotendeels ontbreken. Onder verwijzing naar bovenstaande uiteenzetting beantwoord ik de vraag of ruimtelijke aspecten en bescherming van natuur en milieu een rol spelen in het afwegingskader van de Wbr bevestigend.

Hetzelfde geldt voor de meer specifieke vraag of weigering van vergunningen voor windmolens en zendmasten langs deze weg mogelijk zal zijn, vooropgesteld uiteraard dat de weigering in concreto voldoende steun zou vinden in het geformuleerde beleid.

De zinsnede uit de memorie van toelichting waarmee de GroenLinks-fractieleden moeite hebben, inhoudend dat verantwoorde economische ontwikkelingen in principe mogelijk blijven, wordt in die memorie onmiddellijk gevolgd door de toevoeging dat het watersysteem Noordzee een zorgvuldige afweging van projecten verdient. Dit brengt, zoals eveneens vermeld, 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. Daarmee is niet gezegd dat alleen verantwoorde «zeegebonden» ontwikkelingen zullen worden toegelaten in de EEZ, zoals deze leden bepleiten, maar de in de memorie tot uiting gebrachte beleidslijn is stringenter dan wordt gesuggereerd.

De Wet milieubeheer behoeft geen aanpassing met het oog op een verplichting inzake de milieu-effectrapportage voor activiteiten in de EEZ die vallen onder de Wbr-vergunningplicht. Ik verwijs voor de beantwoording van vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de milieu-effectrapportage verder naar het eerder in deze nota gestelde over dat onderwerp, evenals voor een uiteenzetting over de term «werken», waarnaar deze leden informeren. Grote en kleine kunstmatige eilanden vallen zeker onder deze term.

Graag onderstreep ik de opmerking uit de instemmende reactie van de leden van de fracties van **RPF** en **GPV**, dat met het wetsvoorstel in belangrijke mate uitvoering wordt gegeven aan de motie-Hoekema. De vraag van deze leden naar de stand van zaken en voornemens rond de voorbereiding van verdere wetgeving is eerder in deze nota beantwoord, te zamen met overeenkomstige vragen van de leden van de fractie van GroenLinks.

De door de RPF- en GPV-fractieleden gevraagde toelichting op het in beginsel mogelijk blijven van verantwoorde economische ontwikkelingen is al in belangrijke mate gegeven met de reactie op desbetreffende opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks. Daaraan kan hier nog worden toegevoegd dat de beoogde aanvullende aanwijzing van m.e.r.-plichtige activiteiten in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 alle economisch relevante vergunningplichtige projecten in de EEZ zal betreffen. De milieu-effectrapportage zal immers een cruciaal element zijn voor de beantwoording van de vraag of het gaat om een «verantwoord» project. Ik onderschrijf niet de opmerking van deze leden over de verdieping van de Westerschelde, aangezien voor dat project weliswaar geen formele m.e.r.-procedure is gevolgd, maar wel degelijk de nodige inhoudelijke gegevens over milieugevolgen ter beschikking zijn gesteld. Zie daarvoor onder meer de bijlage bij de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 187 nr. 3). De leden van de fracties van RPF en GPV vragen ook naar de stand van zaken rond de mogelijk nog op te richten installatie, genoemd op bladzijde 6 van de memorie van toelichting. In die memorie werd bedoeld op de zendinstallatie ten behoeve van Delta Radio. Ik verwijs hiervoor naar de beantwoording van de overeenkomstige vraag van de leden van de D66-fractie.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De fractieleden van D66 vragen naar de consequentie van de beperking die uit het VN-Zeerechtverdrag voortvloeit ten aanzien van de toepassing van artikel 6 van de Wbr. Dit artikel bevat de bevoegdheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat tot het geheel of gedeeltelijk verbieden of beperken van de toegang tot een waterstaatswerk. Hiermee kunnen waterstaatkundige belangen worden gediend in gevallen waarin de Staat wel beheerder, maar geen eigenaar van een werk is. Toepassing van deze bevoegdheid ten aanzien van de EEZ of de Nederlandse territoriale zee kan in zijn algemeenheid niet aan de orde komen, nu een beperking van de toegang tot de EEZ als zodanig niet is voorzien in het VN-Zeerechtverdrag, dat de kuststaat in de EEZ slechts een aantal limitatief opgesomde bevoegdheden toekent. De toelichting bij artikel I van het wetsvoorstel duidt hierop. Anderzijds voorziet het VN-Zeerechtverdrag wel in een specifieke bevoegdheid voor de kuststaat om veiligheidszones in te stellen rondom kunstmatige eilanden, installaties en andere constructies in de EEZ. Daarbij kunnen passende toegangsbeperkende maatregelen worden genomen. De omvang van een zodanige zone mag worden bepaald door de kuststaat, doch de buitengrens mag niet een afstand van 500 meter rondom het desbetreffende object overschrijden. Alle schepen moeten deze zones respecteren. Een en ander is vastgelegd in artikel 60, vierde tot en met zesde lid, van het verdrag. Evenals in de Mijnwetgeving het geval is (zie artikel 38 van het wetsvoorstel voor de Mijnbouwwet (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nrs. 1–2), dat in de plaats zal komen van de artikelen 27 en 28 van de Mijnwet continentaal plat), is ook in het kader van de regulering voor andere werken een wettelijke voorziening nodig. De toegangsbeperking van artikel 6 van de Wbr kan werking hebben jegens een ieder. Dit artikel biedt dan ook het in aanmerking komende instrument voor het instellen van een veiligheidszone, mede gelet op de in artikel 7 van de wet opgenomen bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang ter handhaving van de wettelijke verplichtingen. Via de nota van wijziging wordt artikel 6 nog iets aangepast met het oog op de praktische toepassing voor dit doel.

De leden van de fractie van GroenLinks zien niet in waarom voor de EEZ wel een uitzondering moet worden gemaakt voor mijnbouwactiviteiten, terwijl dat niet geldt voor de territoriale wateren. De Wbr dient in eerste instantie ter bescherming van waterstaatkundige belangen, zoals verzeke- ring van een veilig gebruik van waterstaatswerken, waarbij in de EEZ scheepvaart en visserij centraal staan. Het belangenkader van de Wbr is alleen dan ruimer – te denken valt aan bescherming van het milieu – indien er geen andere specifieke wetgeving van toepassing is, hetgeen zich met name kan voordoen in de EEZ. De mijnwetgeving voor het conti- nentaal plat (Mijnwet continentaal plat) voorziet echter al in bescherming van het milieubelang en voorts onder andere de belangen van scheid- vaart en visserij. Dat geldt ook onder het systeem van de ontwerp- Mijnbouwwet. In verband met het voorgaande is in het wetsvoorstel een uitzondering gemaakt op de toepasselijkheid van de Wbr in de EEZ voor wat betreft mijnbouwactiviteiten.

De mijnwetgeving voorziet echter niet in bescherming van alle door de Wbr bestreken belangen die in het zeegebied aan de orde zijn. De Wbr kan voor de mijnbouw in zoverre dus wel een functie vervullen. Te denken valt aan een waterstaatkundig belang als het beschermen van de kustwering, dat binnen het territoir een belangrijke rol speelt; naarmate de activiteiten zich echter verder op zee afspelen, raakt dit meer op de achtergrond. Om deze reden is Wbr mede van toepassing op mijnbouwactiviteiten binnen de territoriale wateren.

Artikel II

De leden van de fractie van GroenLinks stellen enige vragen over vergunningverlening voor bestaande werken. Inderdaad moet voor nieuwe werken in de EEZ in beginsel een vergunningprocedure worden doorlopen in het kader van de Wbr. Artikel II, derde lid (oud), voorziet er echter in dat dit niet nodig is indien het gaat om een installatie waarvoor reeds een vergunning is verleend ingevolge het Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee en de Wbr. Die vergunning komt dan na inwerkingtreding van de wijzigingswet uitsluitend te berusten op de Wbr; materieel gaat het daarbij overigens ook voordien reeds om een Wbr-vergunning voor het in stand houden van een installatie. Dit laatste doet zich voor ten aanzien van de vergunning die in voorbereiding is voor de zendmasten van Delta Radio, waarover eerder in deze nota een uiteenzetting is opgenomen. De overgangsbepaling van artikel II, derde lid, wordt overigens via de nota van wijziging in iets gewijzigde vorm opgenomen in artikel III, tweede lid.

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