
412

Besluit van 20 september 1999, houdende vantoepassingverklaring van enige voorschriften van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties ter zee (Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 18 mei 1999, nr. CDJZ/WVW 1999-758, Centrale Directie Juridische Zaken;
Gelet op de artikelen 3 en 5 van de Wet installaties Noordzee;
De Raad van State gehoord (advies van 8 juli 1999, nr. W09.99.0242/V.);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 14 september 1999, nr. CDJZ/WVW/1999-1314, Centrale Directie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

De artikelen 2, 3, 5, eerste en derde lid, en 7 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken zijn van toepassing met betrekking tot installaties ter zee in de zin van de Wet installaties Noordzee, met uitzondering van mijnbouwinstallaties als bedoeld in artikel 1 van het Mijnreglement continentale plat.

Artikel 2

Artikel 1 is niet van toepassing ten aanzien van installaties die zijn opgericht voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 4

Dit besluit wordt aangehaald als Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 november 1999, nr. 216.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 september 1999

Beatrix

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

Uitgegeven de *vijfde* oktober 1999

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

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 op 4, 9 en 16 maart 1999 is in ruime mate aandacht besteed aan een van de in dat kader genoemde initiatieven, te weten de van particuliere zijde voorgenomen bouw van een zendinstallatie in de Noordzee, op het Nederlandse deel van het continentale plat, ten behoeve van het verzorgen van radio-uitzendingen. Dit project kan, naar het zich laat aanzien, binnen vrij korte termijn in de uitvoeringsfase komen.

In het debat is van de zijde van de Kamer signaleerd, dat het tot nog toe toepasselijke wettelijke instrumentarium niet voorziet in de mogelijkheid om van overheidswege een bindende toetsing, met bredere reikwijdte dan die van de reeds toepasselijke telecomunicatiewetgeving, van een zodanig gesitueerd bouwproject te verrichten. Van regeringszijde is de lacune in het instrumentarium erkend. Op verzoek van de Kamer is schriftelijk aangegeven (Kamerstukken II 1998/99, 25 446 (R 1594), nrs. 7 en 8) dat ter voorziening in de behoefte aan een wettelijk toetsingskader voor de zeer korte termijn gedacht wordt aan het voorbereiden van een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 3 van de Wet installaties Noordzee, strekkende tot het van toepassing verklaren van voorschriften van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ten aanzien van installaties ter zee. Ter gelegenheid van de genoemde mondelinge behandeling is vervolgens ook de aankondiging gedaan dat een zodanige maatregel zal worden voorbereid (Handelingen II, 9 maart 1999, blz. 54–3464). 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 gevraagd wordt met de grootst mogelijke voortvarendheid te werken aan een algemene maatregel van bestuur dan wel relevante (nood)wetgeving voor de toetsing van bouwactiviteiten.

Met het Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee, hierna aan te duiden als het interimbesluit, wordt een eerste stap gezet in de richting van de aangekondigde aanvulling van het instrumentarium. Het interimbesluit heeft een voorlopig karakter en moet gevolgd worden door formele wetgeving, zoals hierna zal worden uiteengezet. Het interimbesluit treedt in werking met ingang van de dag na die van de bekendmaking in het Staatsblad. Uitgangspunt daarbij is, dat voornemens, al dan niet op korte termijn uit te voeren, tot het in stand houden van installaties ter zee, in het kader van een vergunningstelsel een bindende toetsing van overheidswege zullen moeten ondergaan met het oog op de bescherming van relevante openbare belangen – zowel in verband met menselijk gebruik van de zee als met natuur en milieu – die hierna in onderdeel 3 nader aan de orde komen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat het nog nader uit te werken wettelijke regime voor de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ), dat de bedoelde belangen zal moeten beschermen, bij voorbaat zou kunnen worden uitgehold. Een uitzondering geldt voor de exploitatie van mijnbouwinstallaties, aangezien hiervoor reeds een passend wettelijk regime in de vorm van de Mijnwet continentaal plat van toepassing is.

2. Effectieve bescherming van belangen

Tot nog toe bestaat het overheidsinstrumentarium met betrekking tot installaties ter zee, niet zijnde mijnbouwinstallaties, vooral 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 een eventuele 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. Deze algemene regels bieden een bescherming voor een aantal, maar niet alle in artikel 7 van de Win genoemde belangen. Zo bevat de genoemde amvb geen verplichting tot verwijdering van een installatie na beëindiging van het gebruik daarvan. Een aanvulling van de meergenoemde amvb op dit punt is in voorbereiding. Artikel 7 van de Win biedt echter geen goed kader voor een regulering die is toegesneden op afzonderlijke installaties ter zee. Aan het laatste bestaat wel behoefte, omdat het bij dit soort projecten niet om standaardgevallen gaat.

Toepasselijkheid van een vergunningstelsel met een voldoende breed wettelijk kader zou een afweging van overheidswege – met bindend resultaat – mogelijk maken aangaande de aanvaardbaarheid van het in stand houden van een installatie in het zeegebied, in het licht van de genoemde belangen en andere vergelijkbare belangen. Wat dit betreft valt te denken aan het algemene belang van een goed beheer van het zeegebied, waaronder de zeebodem met het steeds dichtere web van de zich daarop of daarin bevindende kabels en leidingen, waarbij gewaakt wordt tegen aantasting van de verschillende ecologische functies en gebruiksfuncties. In het kader van een vergunningstelsel is ook het stellen van gerichte voorschriften ten aanzien van afzonderlijke installaties mogelijk.

Nu in de huidige omstandigheden denkbeelden omtrent het mogelijk functioneren van andere installaties ter zee dan mijnbouwinstallaties steeds meer realiteitswaarde krijgen, is het in dit licht gewenst daarvoor een vergunningstelsel van toepassing te doen zijn. Hiertoe wordt voorlopig in eerste instantie gebruik gemaakt van artikel 3 van de Win, welk artikel inhoudt dat op en met betrekking tot installaties ter zee de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen Nederlandse wettelijke voorschriften gelden.

3. Toepasselijkheid van de Wbr

Het interimbesluit voorziet in het uitbreiden van de werkingssfeer van de artikelen 2, 3, 5, eerste en derde lid, en 7 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) naar installaties ter zee. 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 op installaties in het zeegebied van het continentale plat. Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Ingevolge artikel 3 van de Wbr omvat het afwegingskader voor de vergunningen zowel waterstaatkundige als andere belangen, althans voor zover in de bescherming daarvan niet is voorzien door andere toepasselijke wettelijke regimes. 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 uit in voorschriften ten aanzien van de locatie of het tracé, de diepteligging en de gronddekking van pijpleidingen, telecommunicatiekabels en dergelijke. Ook het zeegebied waarvan de grenzen samenvallen met het aan Nederland toekomende gedeelte van het continentale plat is overigens reeds geruime tijd voorwerp van beheer van rijkswege, zoals onder andere geïllustreerd wordt door de meergenoemde amvb op grond van artikel 7 van de Win en vergelijkbare beschermende regulering in het kader van de Mijnwet continentale plat alsmede, meer recent, de uitbreiding van de reikwijdte van de Ontgrondingenwet in het kader van de wijziging van die wet die is bewerkstelligd bij wet van 20 juni 1996 (Stb. 411).

Voor de reikwijdte van de toetsing van projecten is van belang, dat blijkens de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel voor de Wbr de noodzaak tot bescherming van andere dan waterstaatkundige belangen, bij voorbeeld 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).

Als belangrijk richtsnoer voor het vergunningenbeleid geldt 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.

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 installaties ter zee een milieu-effectrapport worden gevraagd van de aanvrager, waarbij zo veel mogelijk overeenkomstige toepassing zal worden gegeven aan genoemd hoofdstuk van de Wet milieubeheer.

Te denken valt aan het vaststellen van richtlijnen voor het op te stellen rapport, met een adviserende rol van een daarvoor ingestelde commissie van deskundigen.

4. Handhaving

Met betrekking tot de handhaving van de uit het interimbesluit voortvloeiende vergunningplicht en de te stellen vergunningvoorschriften is van belang, dat thans de artikelen 5, eerste en derde lid, en 7 van de Wbr mede van toepassing worden verklaard met betrekking tot installaties ter zee.

Artikel 5, eerste lid, van de Wbr betreft de aanwijzing van toezichthouders. Als gevolg van het van toepassing verklaren van artikel 5, eerste lid, Wbr ten aanzien van installaties ter zee, kunnen de aan te wijzen toezichthouders met betrekking tot zodanige installaties 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 als toezichthouders aangewezen. Er is een aanvullende aanwijzing van toezichthouders, met betrekking tot installaties ter zee, voorbereid uit hoofde van artikel 5 van de Wbr in samenhang met het interimbesluit. Artikel 5, derde lid, van de Wbr voorziet in het doen van mededeling van de aanwijzing in de Staatscourant.

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.

5. Internationaal juridisch kader

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Win zijn voor wat betreft de internationaalrechtelijke fundering van de wettelijke voorschriften uiteenzettingen opgenomen over de destijds voor Nederland toepasselijke verdragen inzake het continentale plateau en inzake de volle zee (Kamerstukken II 1963/64, 7 643, nr. 3, blz. 4, l.k.). Daarbij is aangegeven, dat de uitoefening van jurisdictie door een kuststaat ten aanzien van installaties ter zee beperkt zal moeten blijven tot hetgeen redelijkerwijs nodig is voor de bescherming van internationale of eigen nationale belangen (Kamerstukken II 1963/64, 7 643, nr. 3, blz. 4, r.k.). Blijkens artikel 7 van de Win is het destijds reeds nodig geacht dat Nederland onder meer regulerend zou kunnen optreden ter voorkoming van verontreiniging van de zee. Wat dit laatste betreft rust op Nederland inmiddels een rechtsplicht ingevolge 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). 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 versterking in het zeegebied zo veel mogelijk te voorkomen en te beëindigen.

Inmiddels is het voor het continentale plateau relevante internationale recht te zamen met het internationaalrechtelijke EEZ-regime vervat 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 (het VN-Zeerechtverdrag, Trb. 1983, 83), waartoe het Koninkrijk als partij is toegetreden. Het bedoelde EEZ-regime, dat de kuststaat onder andere rechtsmacht toekent ten aanzien van kunstmatige eilanden en installaties, maakt naar het oordeel van de regering reeds deel uit van het internationale gewoonterecht. De voorgenomen instelling van een EEZ, waarvan de grenzen zullen samenvallen met die van het huidige continentale plateau en de zeegrenzen met de buurstaten, zal de Nederlandse overheid naar verwachting binnenkort een uitdrukkelijke basis bieden om regulerend op te treden ten aanzien van installaties in die zone.

6. Voorbereiding formele wetgeving

Op grond van artikel 6 van de Win moet de onderhavige amvb onverwijld worden ingetrokken indien niet binnen drie maanden na de inwerkingtreding een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal is ingediend ter vervanging van het interimbesluit. In het voorgaande ligt besloten dat de Wbr-vergunningplicht ook na het verstrijken van de drie-maandentermijn van toepassing moet blijven ten aanzien van installaties ter zee. Uitbreiding van de vergunningplicht is bovendien gewenst tot andere werken dan installaties, zoals kabels en leidingen, alsmede kunstmatige eilanden. In verband hiermee is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Wbr. Het is de bedoeling dat de beoogde wijzigingswet spoedig na het tijdstip van instelling van de EEZ in werking zal treden, tenzij zich nog ontwikkelingen als hierna onder 7 bedoeld zouden voordoen die nopen tot vaststelling van een eerdere inwerkingtredingsdatum.

Daarnaast wordt in interdepartementaal overleg thans bezien of en in hoeverre het toepassingsgebied van de Wet milieubeheer of andere wetten zou moeten worden uitgebreid tot de EEZ. Toepasselijkheid van andere wetten zou dan waar nodig voor wat betreft de door die wetten gereguleerde aspecten in de plaats treden van de toepassing van de Wbr, gelet op de in onderdeel 3 beschreven clausulering van het afwegingskader van die wet.

7. De oprichting van installaties

Artikel 3 van de Win heeft, anders dan artikel 7 van die wet, niet uitdrukkelijk mede betrekking op nog op te richten installaties. Het is echter wel de bedoeling dat in het onder 6 bedoelde wetsvoorstel er in zal worden voorzien dat de vergunningplicht van de Wbr mede van toepassing zal zijn ten aanzien van het maken van werken in de zin van laatstgenoemde wet, dus ook op het oprichten van een installatie. In afwachting van de realisering van de beoogde wetswijziging wordt, ingeval een melding van een nieuw initiatief voor het maken van werken in het gebied van de EEZ wordt ontvangen, aan de betrokkenen onverwijld mededeling gedaan van het genoemde wetgevingsvoornemen, opdat geen ongefundeerde verwachtingen kunnen ontstaan.

Ten aanzien van het in de inleiding vermelde initiatief tot oprichting van zendmasten ligt de situatie wat dit betreft anders, aangezien het voornemen tot oprichting van de desbetreffende installatie reeds in 1998 is gemeld aan de Minister van Defensie. Vanwege verschillende ministeries is reeds enige tijd overleg gaande met de initiatiefnemer inzake het in acht nemen van de wettelijke voorschriften uit hoofde van de telecommunicatiewetgeving en de bovengenoemde amvb op basis van artikel 7 van de Win, alsmede de Wbr-vergunningplicht met betrekking tot

de door territoriale wateren geprojecteerde kabelverbinding met het land. Dit overleg is inmiddels uitgebreid tot het onderwerp van de vergunningverlening voor het houden van de installatie na de voorgenomen oprichting daarvan.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De term installaties ter zee wordt hier gebruikt in de betekenis die artikel 1 van de Win daaraan toekent:, te weten installaties opgericht buiten de territoriale wateren op de bodem van het deel van de Noordzee waarvan de grenzen samenvallen met die van het aan Nederland toekomende gedeelte van het continentale plat.

Artikel 2

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 Rijksweg wordt beheerd. Vergunningverlening in het kader van het interimbesluit is niet nodig; in het kader van de onder 6 bedoelde wijziging van de Wbr kan het vergunningenregime op de installatie van toepassing worden.

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