

Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in exclusieve economische zone

24 april 2002/
Nr. HDJZ/WAT/2002-590
Hoofddirectie Juridische Zaken

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Handelende in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Gelet op de artikelen 2, 3 en 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de artikelen 3:14, 4:2, tweede lid, en 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. *vergunning*: een vergunning als bedoeld in artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken;
- b. *installatie*: een werk, niet zijnde een kabel, een buisleiding, een schacht of een dijk;
- c. *wet*: de Wet beheer rijkswaterstaatswerken;
- d. *minister*: de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Artikel 2

1. Deze beleidsregels betreffen de toepassing van de artikelen 2, 3 en 6 van de wet met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone.
2. Deze beleidsregels zijn niet van toepassing met betrekking tot vergunningverlening uit hoofde van artikel II, tweede lid, van de wet van 15 november 2000, houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot de exclusieve economische zone (Stb. 2000, 510) voor installaties die voor 6 december 2000 in de exclusieve economische zone zijn opgericht.

Hoofdstuk 2. Aanvraag vergunning en voorbereiding beschikking

Artikel 3

1. Voor de beslissing op de aanvraag om vergunning voor het oprichten van een installatie zijn ten minste de volgende door de aanvrager te verschaffen gegevens en bescheiden nodig:
 - a. de coördinaten van de beoogde plaats van de installatie;
 - b. de aard en het ontwerp van de installatie;
 - c. gegevens over nut en noodzaak van het oprichten van de installatie in de Noordzee, tenzij uit een plan of gebiedsaanwijzing als bedoeld in artikel 4 blijkt dat een afweging van nut en noodzaak reeds heeft plaatsgevonden;
 - d. gegevens over de gevolgen voor rechtmatig gebruik van de zee door derden alsmede voor de natuur en het milieu;
 - e. een oprichtingsplan;
 - f. een constructieplan;
 - g. een onderhoudsplan;
 - h. een veiligheidsplan;
 - i. een verlichtingsplan;
 - j. een calamiteitenplan;
 - k. de beoogde gebruiksduur en
 1. een verwijderingsplan.
 2. De beschikking inzake verlening van een aangevraagde vergunning wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht en overeenkomstige toepassing van afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer.

Hoofdstuk 3. Beschikkingen inzake vergunningverlening

Artikel 4

1. Bij de voorbereiding en vaststelling van beschikkingen inzake het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van een vergunning wordt rekening gehouden met de noodzaak van verzekering van doelmatig en veilig gebruik van de Noordzee door derden, alsmede de op de Noordzee betrekking hebbende plannen en gebiedsaanwijzingen op grond van de Wet op de waterhuishouding, de Wet

op de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer.

2. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden vastgesteld in overeenstemming met de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, voorzover het aangelegenheden betreft die mede tot hun verantwoordelijkheid behoren.
3. Tot een nader te bepalen tijdstip wordt geen vergunning verleend voor het oprichten van windturbines.

Artikel 5

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 4 worden aan een vergunning, waar van toepassing, voorschriften verbonden van overeenkomstige strekking als het bepaalde bij en krachtens de hoofdstukken IV en VII van het Mijnreglement continentaal plat, alsmede artikel 3.24 van het Besluit vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996.
2. Bij het opnemen van een verwijderingsplicht als voorschrift bij een vergunning overeenkomstig artikel 68 van het Mijnreglement continentaal plat wordt bepaald dat de verplichting tot verwijdering ingaat bij het verstrijken van de door de minister vastgestelde gebruiksduur van de installatie.

Artikel 6

1. Aan een vergunning worden, onverminderd het bepaalde in artikel 5, de voorschriften verbonden, die nodig zijn ter bescherming van de natuur en het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de installatie voor de natuur en het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.
2. De minister beziet regelmatig of de beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en de in het eerste lid bedoelde voorschriften die aan een

vergunning zijn verbonden, nog toe-reikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van de natuur en het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van de natuur en het milieu.

3. De minister wijzigt de beperkingen waaronder de vergunning is verleend en de voorschriften die daaraan zijn verbonden, vult deze aan of trekt ze in, dan wel brengt alsnog beperkingen aan, of verbindt alsnog voorschriften aan de vergunning, voorzover blijkt dat de nadelige gevolgen die de installatie voor de natuur en het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van de natuur en het milieu verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van de natuur en het milieu, verder moeten worden beperkt.

Hoofdstuk 4. Veiligheidszone

Artikel 7

1. De minister stelt met toepassing van artikel 6 van de wet een veiligheidszone in rondom een installatie.

2. De minister verbiedt de toegang tot de veiligheidszone aan een ieder die niet uit hoofde van zijn wettelijke taak dan wel een vergunningvoorschrift toegang moet hebben tot de zone.

3. De buitengrens van de veiligheidszone wordt zodanig vastgesteld, dat elk punt daarvan zich op een afstand van ten hoogste 500 meter vanaf de installatie bevindt.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 8

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij worden geplaatst.

Artikel 9

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone.

Deze beleidsregels zullen met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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

Toelichting

1. Inleiding

Op 6 december 2000 is de wijziging van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) die strekt tot uitbreiding van het toepassingsgebied tot de exclusieve economische zone (EEZ) in werking getreden. Dit is geschied in aansluiting op de vaststelling van de grenzen van EEZ van Nederland en de inwerkingtreding van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone met ingang van 28 april 2000¹. Het VN-Zeerechtverdrag² bevat in deel V het internationaal-rechtelijke regime voor de EEZ. Artikel 56 van deel V kent de kuststaat rechtsmacht toe ten aanzien van de vestiging en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en structuren. Deze rechtsmacht heeft in de Nederlandse EEZ in belangrijke mate met behulp van de Wbr gestalte gekregen, met dien verstande dat de oprichting en het functioneren van mijnbouwinstallaties op het Nederlandse deel van het continentaal plat (dat dezelfde buitengrens heeft als de EEZ) uitsluitend worden gereguleerd in het kader van de Mijnwet continentaal plat. Tot nog toe zijn er overigens nauwelijks installaties buiten de mijnbouwsector aanwezig in de EEZ; wel zijn er verschillende initiatieven voor oprichting van windturbineparken in die zone bij de overheid aangemeld.

De Wbr is een vrij beknopte waterstaatswet, bij de toepassing waarvan ingevolge artikel 3, tweede lid, van die wet ook andere dan waterstaatkundige belangen kunnen worden beschermd, voorzover daarin niet reeds is voorzien bij of krachtens een andere wet. Dit laatste doet zich voor in de EEZ, aangezien in die zone de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet van toepassing zijn. De toepassing van de Wbr heeft daardoor in de EEZ dimensies die elders niet in die omvang aan de orde zijn.

Deze beleidsregels geven inzicht in de wijze waarop de Wbr wordt toegepast met betrekking tot installaties in de EEZ. In de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel voor bovengenoemde wijziging (Kamerstukken II 1999/2000, 26 961, nr. 4) was reeds aangekondigd dat het toetsingskader en het verdere vergunningenbeleid ten aanzien van

bouwactiviteiten in de EEZ geconcretiseerd zouden worden in beleidsregels, waarbij voorts inzicht zou worden gegeven in de belangrijkste vergunningvoorschriften.

Een concept voor deze beleidsregels is in december 2001 aan de orde gesteld in het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden (OWN). In zijn rapport van bevindingen³ geeft het OWN aan overtuigd te zijn van het nut van deze beleidsregels. De beleidsregels behoeven echter volgens het OWN nog wel enige aanpassing, waarbij wordt verwezen naar de opmerkingen van in het OWN vertegenwoordigde organisaties die in het rapport zijn weergegeven. Met de bedoelde opmerkingen is rekening gehouden. Dit heeft geleid tot aanpassingen, waarbij overigens niet steeds letterlijk de tekst van de opmerkingen is gevolgd. Aan enkele opmerkingen wordt in deze toelichting afzonderlijk aandacht besteed. Het OWN pleit in het algemeen voor harmonisatie van wet- en regelgeving met die van andere Noordzeestaten. Dit pleidooi wordt door de betrokken bewindslieden onderschreven; de onderlinge afstemming van wettelijke regimes komt mede aan de orde op de Vijfde Noordzee-ministersconferentie in maart 2002.

De Nederlandse olie- en gasexploratie- en productieassociatie (NOGEP-PA) betwijfelt in het OWN-rapport of deze beleidsregels, nu deze naar haar mening zo algemeen geformuleerd zijn, wel het beoogde houvast zullen geven. Wat dit betreft kan worden gesteld, dat de beleidsregels een belangrijke invulling geven van de in abstracte termen gestelde bevoegdheden van de Wbr. Voor wat betreft de afwegingen op hoofdlijnen wordt aangeknoopt bij beleid voor de EEZ zoals dat vastligt in actuele plannen. Dit kabinetsbeleid is van recente datum en deze beleidsregels dienen niet om thans al weer verdergaand beleid te ontvouwen op onderdelen waar interpretatieruimte is opengelaten.

2. Reikwijdte (artikel 2)

2.1. Deze beleidsregels betreffen de toepassing van het vergunningstelsel van de Wbr (artikelen 2 en 3 van de wet) alsmede de in die wet opgenomen bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat de toegang tot een waterstaatswerk geheel

of gedeeltelijk te verbieden (artikel 6). De EEZ is in artikel 1 van de Wbr uitdrukkelijk aangemerkt als behorende tot de wateren die bij het rijk in beheer zijn en daarmee als watersstaatswerk. De begrenzing van de EEZ ligt vast in het Besluit grenzen exclusieve economische zone, dat is gebaseerd op de Rijkswet ter instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk.

Het vergunningstelsel van de Wbr betreft het maken en behouden van werken in, op of over een watersstaatswerk – bij voorbeeld het oprichten van een windturbine of een andere installatie, het aanleggen van een dijk, een schacht, een kabel of een buisleiding in, onder of op een watersstaatswerk, maar ook het storten, plaatsen, neerleggen, dan wel laten staan of laten liggen van vaste stoffen of voorwerpen in, onder of op een watersstaatswerk.

Deze beleidsregels hebben slechts betrekking op het oprichten en in stand houden van installaties, waarbij de vergunningvoorschriften die in de beleidsregels worden vermeld overigens mede betrekking hebben op de verwijdering van die installaties. Het is de bedoeling ten aanzien van kabels en leidingen in de Noordzee afzonderlijke beleidsregels tot stand te brengen, in het verlengde van deel 3 van de beoogde Vijfde nota Ruimtelijke Ordening (hierna: Vijfde nota RO). Voor andere categorieën van werken (schachten, dijken) alsmede het storten en dergelijke van vaste stoffen of voorwerpen bestaat thans geen behoefte aan beleidsregels. Daarbij is voor wat betreft storten van belang, dat het infrastructureel beheer van de Wbr ziet op een beoogde wijze van gebruik van het watersstaatswerk (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wbr, Kamerstukken II 1995/96, 24 573, nr. 3, blz. 8, de toelichting bij artikel 2, eerste lid), en dus niet op lozingen waarmee men zich van een stof of voorwerp wenst te ontdoen. Op laatstbedoelde gedragingen – in de EEZ – is de Wet verontreiniging zeewater van toepassing.

2.2. Zoals reeds is vermeld heeft de Wbr in de EEZ geen betrekking op mijnbouwinstallaties; dit ligt vast in artikel 1b van deze wet. Ook deze beleidsregels zijn dus niet van toepassing op mijnbouwinstallaties. Artikel 2, tweede lid, van deze beleidsregels

voorziet er voorts in dat deze beleidsregels niet van toepassing zijn op de ambtshalve vergunningverlening voor installaties ingevolge artikel II van de wijzigingswet waarbij het toepassingsgebied van de Wbr is uitgebreid tot de EEZ. Het gaat hier om vergunningverlening ten behoeve van werken die reeds voor 6 december 2000 zijn aangelegd in of op het aan Nederland toekomende gedeelte van het continentaal plat. Dit betreft voornamelijk kabels en voorts één installatie die van rijkswege wordt beheerd. Indien wijzigingen in deze installatie zouden worden aangebracht, vallen die wel onder de werking van deze beleidsregels.

Voor alle duidelijkheid verdient hier tevens vermelding, dat deze beleidsregels uiteraard evenmin betrekking hebben op de Wbr-vergunningen en vergunningvoorschriften die van rechtswege uit hoofde van andere overgangsbepalingen van de wijzigingswet zijn ontstaan.

3. Aanvraag vergunning en voorbereiding beschikking (artikel 3)

3.1. Degene die een aanvraag voor vergunning voor het maken van een installatie indient zal de in artikel 3, eerste lid, genoemde gegevens en bescheiden aan de minister moeten verstrekken. De opsomming van diverse te verstrekken gegevens en plannen ten aanzien van de installatie als zodanig codificeert de huidige praktijk, maar is niet limitatief van aard; er kunnen in bepaalde gevallen nog andere gegevens worden gevraagd indien die voor de beoordeling van de aanvraag nodig zijn. De formulering sluit aan bij artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Indien voor een aantal gelijkvormige installaties een gezamenlijke vergunning wordt aangevraagd, kan de gegevensverstrekking voor die installaties in overleg met het ministerie op praktische wijze worden gebundeld.

In de eerste plaats zijn gegevens nodig over de gevolgen van de oprichting en instandhouding van de installatie op de beoogde plaats voor rechtmatig gebruik van de zee door derden, waarbij met name valt te denken aan de beroepsmatige scheepvaart, de visserij, de opsporing en winning van olie en gas, het leggen van kabels en leidingen, de zandwinning, militair gebruik en de recreatie.

Het bevorderen van een veilig en doelmatig gebruik van watersstaatswerken staat immers centraal bij de toepassing van de Wbr.

Met het oog op de bescherming van andere dan waterstaatkundige belangen zal, zoals is aangekondigd in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wbr tot de EEZ (Kamerstukken II 1999/2000, 26 961, nr. 3, blz. 4), een nut- en noodzaakafweging aan de orde zijn bij beslissingen over voorgenomen bouwprojecten, waarbij onder andere aandacht moet worden besteed aan de mate van milieubezwaarlijkheid van een in zee te situeren project – nog niet toegespitst op een concrete locatie in de Noordzee – in vergelijking tot de uitvoering van een zodanig project op het vasteland. Daarom zullen gegevens over nut en noodzaak nodig zijn voor de behandeling van een aanvraag van een Wbr-vergunning voor een installatie in de EEZ. Tevens zijn gegevens nodig over de concrete gevolgen voor natuur en milieu. Dit laatste houdt mede verband met de verplichting die ingevolge artikel 206 van het VN-Zeerechtverdrag voor staten geldt om de gevolgen voor het milieu te beoordelen van voorgenomen activiteiten onder hun rechtsmacht die aanzienlijke vervuiling of belangrijke en schadelijke gevolgen voor het zeemilieu kunnen veroorzaken. Daarbij speelt ook een rol dat het OSPAR-verdrag⁴ onder andere noopt tot toepassing van het voorzorgbeginsel met betrekking tot mogelijke verontreinigende of verstorende activiteiten in het zeegebied en dat installaties als windturbines aldaar een geheel nieuw fenomeen zijn. Voorts is van belang dat de Noordzee deel uitmaakt van de ecologische hoofdstructuur. Dit volgt uit het Structuurschema Groene Ruimte, waarbij via artikel 4 van deze beleidsregels wordt aangeknoopt en behoeft dus, anders dan de Stichting De Noordzee en de Stichting Natuur en Milieu in het OWN-rapport voorstellen, geen vastlegging in deze beleidsregels. Tijdens de plenaire behandeling van het eerdergenoemde wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een door de leden Augusteijn-Esser en Van der Steenhoven ingediende motie aangenomen, waarin werd verzocht een MER-toetsing te doen uitvoeren op

voorgenomen bouwprojecten in de EEZ (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 961, nr. 10), waarvan van de zijde van het kabinet uitvoering is aangekondigd.

3.2. Het is de bedoeling dat bij de voorbereiding en beoordeling van de rapportage over de gevolgen voor de natuur en het milieu zo veel mogelijk overeenkomstige toepassing wordt gegeven aan het hoofdstuk over milieueffectrapportage van de Wm. Mede met het oog hierop voorziet artikel 3, tweede lid, in toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.5 van de Awb) en afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer. Overigens is voor het oprichten van een aantal categorieën van installaties in de EEZ reeds op grond van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport nodig dan wel dient te worden bezien of een zodanig rapport nodig is, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval. Met eventuele milieueffectrapportages ter voldoening aan de verplichtingen van die wet zal uiteraard voor de desbetreffende gevallen mede voorzien worden in het verstrekken van gegevens voor de gevolgen voor het milieu als bedoeld in artikel 3 van deze beleidsregels. Het gaat in concreto om de oprichting, wijziging of uitbreiding van diverse categorieën van inrichtingen in de zin van die wet of van een windturbinepark van met een totaal vermogen van meer dan 10 megawatt per jaar of van meer dan 10 turbines (zie met name onderdeel C, onder 18 tot en met 22, alsmede onderdeel D, onder 22, van de bijlage bij Besluit milieueffectrapportage 1994). In het algemeen deel van de nota van toelichting bij het besluit van 29 april 1999 tot wijziging van eerdergenoemd besluit (Stb. 1999, 224, p. 31) is aangegeven, dat ook activiteiten buiten Nederlands territorium die aan de jurisdictie van Nederlandse bestuursorganen zijn onderworpen, aan de m.e.r.-(beoordelings)plicht kunnen worden onderworpen. Naar aanleiding van recente ontwikkelingen met betrekking tot het oprichten van installaties in de EEZ is overigens een wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 in voorbereiding, waarmee de reikwijdte van de m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht – met ondergrenzen – alsmede de bijbehorende aanwijzing van relevante over-

heidsbesluiten nader zullen worden vastgelegd voor de EEZ. In verband met het voorgaande bevatten de beleidsregels, anders dan de Stichting De Noordzee en de Stichting Natuur en Milieu bepleiten in het OVN-rapport, niet een concrete verwijzing naar m.e.r.-wetgeving.

3.3. Zoals in de praktijk is gebleken, is het voor een goede beoordeling van de aanvraag nodig dat aan de minister een samenhangende aanpak wordt gepresenteerd ten aanzien van de details oprichting van de installatie, de constructie als zodanig, alsmede onderhoud, veiligheid, verlichting, calamiteiten en verwijdering. Daartoe moeten bij de aanvraag afzonderlijke plannen voor deze aspecten worden overgelegd. Ook de beoogde gebruiksduur behoort tot de te verstrekken gegevens. Veelal vormen deze gegevens en plannen de inhoudelijke basis voor het uitwerken van vergunningvoorschriften als bedoeld in de artikelen 5 en 6 van deze beleidsregels.

4. Beschikking op de aanvraag om vergunning (artikel 4)

4.1. De verzekering van een veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken speelt, zoals reeds is opgemerkt, in het kader van de Wbr een centrale rol bij de toetsing van vergunningaanvragen; dit komt tot uiting in artikel 4, eerste lid, van de beleidsregels, dat betrekking heeft op de toetsing van aanvragen. Daarbij gaat het om rechtmatig gebruik van de Noordzee door derden, zoals dat is geregeld in artikel 58 van het VN-Zeerechtverdrag. In dat artikel ligt besloten, dat de kuststaat bij de uitoefening van zijn rechtsmacht in de EEZ ten aanzien van installaties en dergelijke rekening moet houden met de voor alle staten in die zone geldende rechten van scheepvaart, overvlucht, het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen en ander rechtmatig gebruik van de zee. Het beleid op dit punt houdt met name een locatiebeleid in, waarbij rekening wordt gehouden met het ruimtebeslag van de installatie, met inbegrip van de veiligheidszone die rondom de installatie moet worden ingesteld (zie artikel 7 van de beleidsregels), in relatie tot benodigde ruimte voor ander rechtmatig gebruik van de Noordzee.

4.2. Artikel 4, eerste lid, legt voorts vast dat bij het voorbereiden en vast-

stellen van beschikkingen inzake Wbr-vergunningen rekening wordt gehouden met het beleid voor de Noordzee dat is opgenomen in plannen op basis van enige in de beleidsregels genoemde wetten, te weten de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer. Hiervoor is een aanvullende basis aanwezig in artikel 56, eerste lid, onderdeel b, onder iii, van het VN-Zeerechtverdrag: de kuststaat heeft in de EEZ rechtsmacht ten aanzien van de bescherming van het milieu. Hoewel de genoemde wetten als zodanig niet van toepassing zijn in de EEZ, bevatten de op die wetten gebaseerde plannen wel degelijk mede beleidsvoornemens die op die zone van toepassing zijn. Op overeenkomstige wijze als hierboven is uiteengezet ten aanzien van de verplichtingen met betrekking tot de milieueffectrapportage, werken de bedoelde voornemens richtinggevend voor de daadwerkelijke Nederlandse jurisdictie-uitoefening via diverse vergunningstelsels voor activiteiten in de EEZ. De beleidsregels sluiten niet uit dat een aanvraag ook nog aan andere dan de hierboven genoemde beleidsstukken kan worden getoetst, voorzover die relevante beleidsuitspraken bevatten ten aanzien van de Noordzee.

De plannen die worden gebaseerd op de genoemde wetten betreffen belangen die uit hoofde van artikel 3, tweede lid, van de Wbr kunnen worden beschermd en geven ten dele ook een nadere uitwerking van de bescherming van het doelmatig en veilig gebruik van de Noordzee. Aangezien er steeds nieuwe relevante plannen en gebiedsaanwijzingen op basis van de genoemde wetten tot stand kunnen komen, wordt in artikel 4 niet aangenoopt bij de afzonderlijke plannen. In concreto gaat het thans om de volgende plannen: de Vierde nota waterhuishouding⁵, het Structuurschema groene ruimte⁶ en het Structuurschema oppervlaktedelfstoffen⁷, zoals dat voor de Noordzee is uitgewerkt in het Regionaal ontgrondingsplan Noordzee, waaraan naar verwachting binnen afzienbare tijd worden toegevoegd de Vijfde nota RO en nieuwe versies van de structuurschema's. Mede gelet op het brede spectrum van deze beleidsstukken verdient het

vermelding, dat de minister ingevolge artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht in een concreet geval kan afwijken van de beleidsregel, indien de gevolgen van toepassing van de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zouden zijn in verhouding met de doelen die met de beleidsregel worden gediend. Daarbij past overigens wel weer de aantekening, dat de genoemde wettelijke plannen en gebiedsaanwijzingen mede kunnen strekken tot uitvoering van EG-richtlijnen, zoals de Habitat- en Vogelrichtlijn, die de vrijheid van afweging voor aangewezen gebieden nader beperken. Het laatste geldt ook voor de in onderdeel 3 van deze toelichting genoemde verdragsverplichtingen. Deze richtlijnen en verdragsverplichtingen werken dus waar nodig door via nationale wettelijk geregelde plannen en gebiedsaanwijzingen en behoeven, anders dan beide meerge-noemde stichtingen wensen, geen afzonderlijke vermelding in de beleidsregels.

Het voorgaande kan uiteindelijk leiden tot het al dan niet onder beperkingen en met voorschriften verlenen, dan wel het weigeren van een aangevraagde Wbr-vergunning. Weigering is bij voorbeeld aan de orde indien de door de aanvrager beoogde locatie van een installatie zich bevindt in een gebied waarvan de bestemming c.q. zich niet verdraagt met het maken van installaties, zoals openbare scheepvaartroutes.

4.3. Met de toepassing van de Wbr-bevoegdheden wordt primair het veilig en doelmatig gebruik van het zeegebied door alle betrokkenen beschermd. Zoals vermeld in onderdeel 3.1 is dit de centrale functie van de Wbr, waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijkheid draagt. Waar nodig zal uiteraard overleg plaatsvinden met andere ministers, waaronder die van Economische Zaken en Defensie, maar die ministers behoeven daartoe, anders dan de NOGEPa blijktens het OWN-rapport meent, niet als medeverantwoordelijken vermeld te worden. Voorzover met de Wbr-bevoegdheden tevens uitvoering wordt gegeven aan beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening en ter bescherming van natuur en milieu, zijn de voor die beleidsterreinen primair verantwoordelijke bewindslieden

ingevolge artikel 4, tweede lid, als medeverantwoordelijken betrokken bij de desbetreffende beschikkingen. 4.4. In deel 3 van de Vijfde nota RO zijn onder andere voorkeursgebieden voor de bouw van windturbineparken op zee aangegeven. Deze gebieden zullen in tranches voor exploitatie worden uitgegeven, om te komen tot een optimale benutting van de ruimte van de Noordzee. Daartoe wordt de invoering van een concessiestelsel voor windenergie-exploitatie op zee in het jaar 2003 voorzien. Alleen diegenen die van rijkswege een concessie hebben verkregen kunnen dan een vergunning op grond van de Wbr aanvragen. In verband hiermee voorziet artikel 4, derde lid, er in dat als 'conservatoire maatregel', in afwachting van de daadwerkelijke ontplooiing van dit beleid, geen Wbr-vergunningen worden verleend voor het maken van windturbines.

5. Specifieke vergunningvoorschriften (artikelen 5 en 6)

5.1. De beleidsregels geven voorts een aantal vergunningvoorschriften aan die – in aansluiting op eventuele op artikel 4 te baseren voorschriften – in beginsel zullen worden gesteld. In artikel 5 is voorzien in overeenkomstige toepassing van een aantal bepalingen van het Mijnreglement continentaal plat (Mcp) ten aanzien van mijnbouwinstallaties. Uiteraard blijven daarbij specifieke mijnbouwaspecten van de voorschriften buiten beschouwing. Bij de overeenkomstige toepassing kunnen in de desbetreffende Wbr-vergunningvoorschriften andere bevoegde autoriteiten worden vermeld, waar dat passend is. Van de inhoudelijke hoofdlijnen van de beoogde vergunningvoorschriften wordt hieronder een samenvatting gegeven.

Tenminste twee weken voor de daadwerkelijke oprichting van de installatie moeten de betrokken instanties daarover schriftelijk worden geïnformeerd. De voorbereiding van de plaatsing van installaties moet zodanig worden uitgevoerd dat de veiligheid en de stabiliteit ervan gewaarborgd zijn. Bij het plaatsen van een installatie op of boven het continentaal plat moeten voldoende maatregelen worden genomen in het belang van de veiligheid en de gezondheid van de daarbij werkzame personen en van de scheepvaart. Dit plaatsen

moet zodanig geschieden, dat geen onderzeese kabels of buisleidingen kunnen worden beschadigd. Een installatie moet ten opzichte van de te verwachten windsterkte, golven en zeestromingen, alsook zo nodig met het oog op het aanleggen van vaartuigen of het landen van hefschroefvliegtuigen of andere luchtvaartuigen veilig zijn geplaatst, verankerd of op andere doelmatige wijze op haar plaats worden gehouden. Een installatie moet voldoende sterk zijn om bij de maximaal toelaatbare belasting de op grond van windsterkte, golfslag en zeestroming te verwachten krachten te weerstaan. Zodra een installatie is opgericht dient aan de betrokken instanties, waaronder met name het hoofd van de afdeling Hydrografie van het ministerie van Defensie, de resultaten van een nauwkeurige plaatsbepaling worden gezonden. Installaties moeten regelmatig overeenkomstig een jaarlijks inspectieplan, achtereenvolgens op de staat van onderhoud en de sterkte van de onderscheiden onderdelen der installatie aan een doelmatige inspectie worden onderworpen en telkens na verloop van een aantal jaren, na een voldoende en doelmatig algemeen onderzoek betreffende de staat van onderhoud en de sterkte der installatie worden onderworpen. Van een en ander moeten rapportages worden overgelegd aan de bevoegde overheidsorganen.

Overeenkomstige voorschriften gelden ten aanzien van de constructie en de verdere vormgeving van de installatie op een aantal punten, ten behoeve van de veiligheid van de personen die op de installatie werkzaam zijn. Op een bemande installatie moet een helikopterdek aanwezig zijn. Voor wat betreft de externe veiligheid is onder andere geregeld dat een installatie steeds doelmatig moet zijn verlicht alsmede licht- en geluidssignalen dient uit te zenden en te zijn voorzien van doelmatige communicatiemiddelen. Een niet meer in gebruik zijnde installatie dient te worden verwijderd. In dit verband voorzien de beleidsregels mede in het voorschrift dat de vergunninghouder de redelijkerwijs noodzakelijke financiële zekerheid stelt voor de nakoming van hetgeen hij verschuldigd zal worden indien de minister met toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid van de wet maatregelen treft ter verwijdering

van een niet meer in gebruik zijn de installatie. Een zodanig vergunningvoorschrift komt naar strekking overeen met het bepaalde in artikel 3.24 van het Besluit vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996. De verwijderingsplicht wordt ingevolge artikel 5, tweede lid, van de beleidsregels van toepassing op het tijdstip waarop de door de minister vastgestelde gebruiksduur van de installatie, te bepalen aan de hand van technische en economische gegevens, eindigt. Deze tijdelijkheid strekt ertoe de mogelijkheden van toekomstige generaties gebruikers zo min mogelijk in te perken.

5.2. Voor wat betreft de bescherming van het milieu zijn in artikel 6 enkele aanvullende beleidsregels opgenomen, die naar strekking en formulering overeenkomen met de artikelen 8.11, derde lid, en 8.22, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat het regime van de beleidsregels dezelfde strekking heeft als die bepalingen, waarbij bescherming van natuurwaarden uitdrukkelijk is inbegrepen. Ingevolge artikel 6, eerste lid, worden aan een vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn ter bescherming van de natuur en het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de installatie voor de natuur en het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden geveerd. Dit is het zogenaamde 'as low as reasonably achievable' (ALARA)-beleid. Anders dan de twee meergenoemde stichtingen in het OWN-rapport stellen, maakt deze beleidsregel het dus niet erg gemakkelijk om negatieve milieueffecten te accepteren, nog daargelaten de werking van artikel 4 van de beleidsregels. Ingevolge artikel 6, tweede lid, moet de minister voorts regelmatig aan de hand van de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van natuur en milieu en van de kwaliteit van natuur en milieu bezien of de vergunning nog actueel is en zonodig overgaan tot aanpassing.

6. Veiligheidszone (artikel 7)

Op grond van artikel 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kan de minister de toegang tot een waterstaatswerk geheel of gedeeltelijk verbieden of beperken. Artikel 7 van deze beleidsregels bepaalt dat de minister rondom installaties met toepassing van dat wetsartikel een veiligheidszone instelt. Dit is in overeenstemming met artikel 60, vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Buiten de bevoegde ambtenaren en degenen die op grond van vergunningvoorschriften op of bij de installatie aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld voor het verrichten van onderhouds- c.q. herstelwerkzaamheden, heeft geen ander toegang tot de veiligheidszone. Voorts is de maximale omvang van de veiligheidszone zodanig bepaald dat de buitengrens op een afstand van ten hoogste 500 m van de installatie is gelegen, conform artikel 60, vijfde lid, van het VN-Zeerechtverdrag. De omvang en precieze ligging van een veiligheidszone zal aan andere gebruikers van de Noordzee bekend moeten worden gemaakt via de daartoe geëigende voorzieningen (o.a. bekendmakingen aan de scheepvaart).

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

¹ Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone, Stb. 2000, 167.

² Het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag inzake het recht van de zee, met bijlagen (Trb. 1983, 83).

³ Rapport OWN-2001/65, d.d. 20 december 2001, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

⁴ 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, 16).

⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 401, nr. 1.

⁶ Kamerstukken II 1994/95, 22 880, nr. 1.

⁷ Kamerstukken II 1995/96, 23 625, nr. 18.