

Vergaderjaar 2010–2011

29 675

Zee- en kustvisserij

Nr. 118

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2011

Graag geef ik u een nader antwoord op de vraag of een rijksbestemmingsplan nodig is bij het sturen op inhoudelijke doelen voor de Noordzee. Hiermee geef ik, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie invulling aan de motie Polderman.¹

In de motie wordt gesteld dat ruimtelijke sturing bijdraagt aan het behoud en herstel van de mariene natuur, mede in afweging met andere ruimtelijke claims. Het Rijk zou onvoldoende de mogelijkheden gebruiken om beleid op de Noordzee te realiseren en de regering wordt daarom in de motie verzocht te werken aan de borging van planologische claims via een rijksbestemmingsplan.

Met de Kamer onderschrijf ik het belang van een goed ruimtelijk beleid op de Noordzee. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de mogelijkheid om een rijksbestemmingsplan vast te stellen voor de Noordzee. Van deze betrekkelijk nieuwe mogelijkheid is tot nu toe geen gebruik gemaakt voor het ruimtelijk beleid ten aanzien van de Noordzee.

Naar aanleiding van de motie heb ik mij gebogen over de eventuele toegevoegde waarde van een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee en gekeken naar de praktische, juridische en organisatorische implicaties. Mijn conclusie is dat een rijksbestemmingsplan geen meerwaarde biedt ten opzichte van het huidige stelsel. Hieronder ga ik in op de borging van het ruimtelijk (natuur)beleid voor de Noordzee met het huidige stelsel in vergelijking met een rijksbestemmingsplan.

Het bestaande stelsel voor ruimtelijk natuurbeleid

Sinds de motie uit 2008 is het nodige veranderd in de regelgeving en het beleid voor de Noordzee. De Waterwet die eind 2009 in werking is getreden, bevat een verplichting om het Noordzeebeleid op te nemen in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 675, nr. 54.

het nationaal waterplan (NWP). De Nederlandse regelgeving en het beleid geven uitvoering aan Europese en andere internationale verplichtingen. Zo zijn de Kaderrichtlijn water (KRW) en de Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM) geïmplementeerd op grond van de Waterwet. Zodra het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard, zullen deze wetten van toepassing zijn in de Nederlandse EEZ en daarmee zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) geïmplementeerd voor dat deel van de Noordzee.¹ In de 12-mijlszone zijn beide wetten op dit moment al van toepassing.

Het ruimtelijke beleid voor de Noordzee is neergelegd in het NWP 2009–2015. Functies zoals natuur, windenergie, scheepvaart en zandwinning hebben waar nodig een eigen plaats gekregen. Het NWP geeft de kaders voor een duurzaam, ruimte-efficiënt en veilig gebruik van de Noordzee in evenwicht met het mariene ecosysteem, zoals vastgelegd in de KRW, de KRM, OSPAR en de VHR. Het Nederlandse deel van de Noordzee is een kerngebied van de ecologische hoofdstructuur. De Natura 2000-gebieden en andere ruimtelijk bestemde gebieden zijn opgenomen op de structuurvisiekaart van de Noordzee in het NWP. Daarmee is de ruimtelijke afbakening van de gebieden voor alle belanghebbenden duidelijk. De Habitatrichtlijngebieden zijn in december 2008 aangemeld bij de Europese Commissie. De Natura 2000-gebieden zijn in februari 2009 gemeld bij het OSPAR-secretariaat als Marine Protected Area. Voor de Natura 2000-gebieden Noordzeekustzone en de Vlake van de Raan worden momenteel beheerplannen opgesteld. Nadat de in aanmerking komende Natura 2000-gebieden in de EEZ (Doggersbank, Klaverbank en Friese Front) zijn aangewezen, worden ook voor deze gebieden beheerplannen opgesteld. Deze beheerplannen brengen het gebruik van het gebied in overeenstemming met de voor die gebieden vastgestelde instandhoudingdoelen voor natuur. Zo wordt ook visserij in overeenstemming gebracht met de instandhoudingdoelen conform Europese en nationale regelgeving. Voor nieuwe activiteiten, die een mogelijk significant effect hebben op een Natura 2000-gebied, geldt het afwegingskader van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

In het kader van vergunningverlening op grond van onder andere de Waterwet en de Ontgrondingenwet voor activiteiten op zee wordt het belang van een goede ruimtelijke ordening gewogen. Het NWP als beleidsplan en structuurvisie, waarin ruimtelijke claims en keuzes zijn opgenomen, biedt daarvoor het relevante kader. Het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN) zal op grond van het NWP worden herzien met een nadere uitwerking van de bestaande beleidsregels. Het IBN is het toetsingskader voor vergunningverlening in het kader van Waterwet waarbij de bescherming van de natuurwaarden in ogenschouw wordt genomen.

Een rijksbestemmingsplan op grond van de Wro

Met betrekking tot de juridische aspecten van ruimtelijke ordening op zee, waaronder de doeltreffendheid van het bestaand instrumentarium en de eventuele rol van een rijksbestemmingsplan is een extern rapport opgesteld (zie bijlage bij deze brief)². In het juridisch rapport wordt bevestigd dat met het bestaande stelsel, op grond van duidelijk vastgesteld rijksbeleid, ruimtelijke ordening op zee via de vergunningverlening voldoende kan worden geëffectueerd.

De Wro biedt de mogelijkheid van het vaststellen van een rijksbestemmingsplan voor de territoriale zee en de EEZ van Nederland. Een bestemmingsplan op zee kan echter niet exact dezelfde rol vervullen als een bestemmingsplan op land. Op zee is het Rijk het bevoegde gezag.

¹ Wetsvoorstel voor het van toepassing verklaren van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet in de EEZ, Kamerstukken II, 2009/10, 32 002. Tot de inwerkingtreding heeft het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn (art. 6 lid 2, 3 en lid 4) rechtstreekse werking voor Habitatrichtlijngebieden en aangewezen Vogelrichtlijngebieden en vindt afweging van het natuurbelang in ieder geval plaats via de watervergunning op grond van de Waterwet.
² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Beleid op de Noordzee is daarmee zelfbindend en er is geen sprake van privaat grondeigendom, vaststelling van een bestemmingsplan is niet vereist om nationale belangen ruimtelijk te borgen. De nationale rechtsmacht met betrekking tot de Nederlandse EEZ is beperkt tot de in het VN-zeerechtverdrag opgesomde aangelegenheden.¹ Rechten en plichten van andere staten in de Nederlandse EEZ moeten worden gerespecteerd. Dit betekent dat zaken als scheepvaart of het leggen van transitkabels en -leidingen niet of slechts beperkt nationaal kunnen worden gereguleerd. Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid verhindert daarnaast nationale regulering – al dan niet in de vorm van een bestemmingsplan – van de visserij in de EEZ.

Een bestemmingsplan is bedoeld als middel om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen vanuit een integrale ruimtelijke afweging. Op aangegeven locaties worden bepaalde activiteiten toegelaten, waarbij andere zijn uitgesloten. Een bestemmingsplan biedt daarmee voor het afwegen van belangen op zee minder flexibiliteit dan het huidige stelsel. Flexibiliteit op zee acht ik belangrijk, omdat niet alle activiteiten vooraf bekend zijn en ook niet altijd vooraf is aan te geven op welke locaties dergelijke activiteiten of innovaties kunnen plaatsvinden en of zij zijn te combineren met ander gebruik. Omwille van efficiënt gebruik van de zee wil ik nieuwe vormen van meervoudig ruimtegebruik op een doeltreffende wijze mogelijk maken. Het beleid zoals neergelegd in het NWP en uitgewerkt in beleidsregels, biedt hiertoe de gewenste ruimte.

Conclusie

In het licht van bovenstaande overweging zie ik geen aanleiding om toe te werken naar een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee. Het vaststellen van een rijksbestemmingsplan biedt op dit moment geen meerwaarde voor het dienen van de natuurdoelen of het afwegen van ruimteclaims. Nu het huidige stelsel voldoende voorziet in mogelijkheden voor ruimtelijke sturing zijn de extra regulering, administratieve lasten voor bedrijven en de bestuurslasten die een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee met zich mee zou brengen, niet gerechtvaardigd.² Het Noordzeebeleid en het instrumentarium (onder andere met het oog op natuurbescherming) zullen worden geëvalueerd bij de herziening van het NWP in 2015.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J.J. Atsma

¹ Artikel 56 VN Zeerechtverdrag.

² Voordat een rijksbestemmingsplan kan worden gemaakt moet er ingevolge artikel 10.3 Wro eerst een algemene maatregel van bestuur worden opgesteld. Overigens is gebleken dat sprake is van enige wettelijke tekortkomingen in de Wro als gevolg van recente wetwijzigingen. Deze zouden moeten worden verholpen voordat een rijksbestemmingsplan tot stand kan komen.