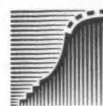
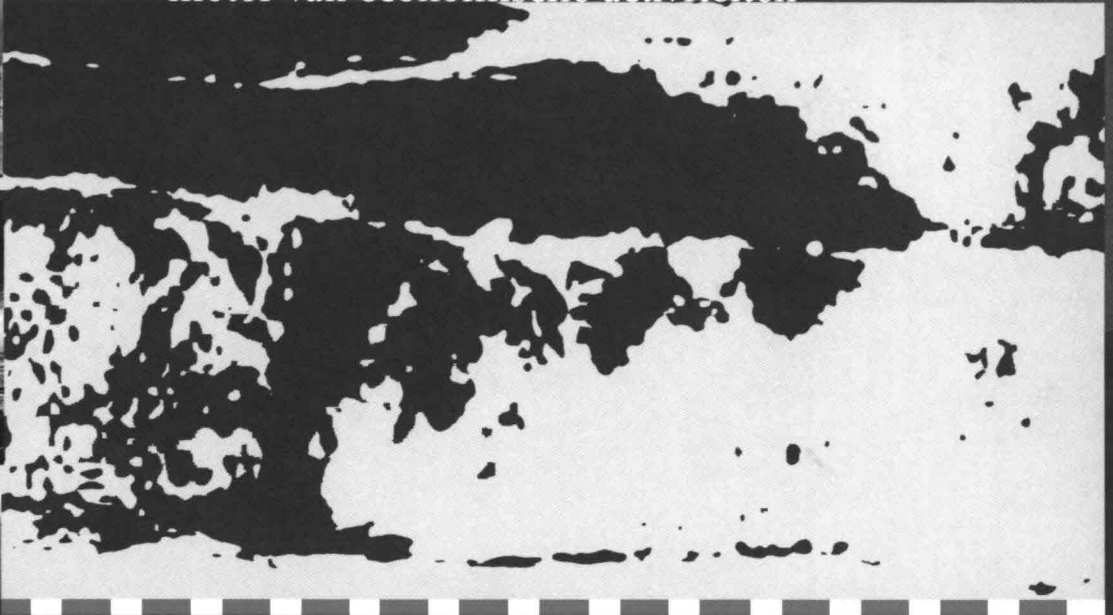


BEHEERSVISIE NOORDZEE 2010

bron van leven, rust en ruimte
motor van economische activiteiten





BEHEERSVISIE NOORDZEE 2010

Namens de stuurgroep Beheersvisie Noordzee 2010 waarin vertegenwoordigd:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Ministerie van Economische Zaken

INHOUDSOPGAVE

LEESWIJZER	6
I GOED ZICHT OP DE NOORDZEE	9
1.1 Zoveel golven, zoveel zinnen	9
1.2 De Noordzee IS	9
1.3 De Noordzee daagt uit	11
1.4 De uitdaging aangaan	11
2 UITGANGSPUNTEN VOOR DE BEHEERSVISIE	13
2.1 Waarom een beheersvisie Noordzee?	13
2.2 Positionering van de Beheersvisie Noordzee 2010	13
2.3 Het project Plan 2010	14
2.4 Balans tussen bron en motor	15
2.5 Wat beïnvloedt de balans?	16
3 TOETSINGSKADER	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Het huidige toetsingskader: koersen voor ontplooiing	19
3.2.1 Veiligheid	19
3.2.2 Vrijheid	21
3.2.3 Vitaliteit	23
3.2.4 Verscheidenheid	26
3.2.5 Procedures	26
3.2.6 Conclusie	27
3.3 Knelpunten in het beheer	27
3.3.1 Inleiding	27
3.3.2 Ruimtelijk instrumentarium	27
3.3.3 Vitaliteit - Cumulatie van effecten	28
3.3.4 Vitaliteit - Behoud en ontwikkeling van natuurwaarden	28
3.3.5 Vitaliteit - Voorkomen van emissies van milieugevaarlijke stoffen	29
3.3.6 Veiligheid - Verkeersveiligheid	29
4 RUIMTELIJK GEBRUIK OP DE NOORDZEE	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Ruimtelijk beleidskader	32
4.3 Bestuurlijk/juridisch instrumentarium	34
4.4 Naar een kader voor ruimtelijk beheer	36
5 STURING VAN DE BALANS	39
5.1 Bestuur en beheer	39
5.2 Kennis ten behoeve van het beheer	39
5.3 Internationaal	42
6 GEBRUIK VAN DE NOORDZEE	45
6.1 Inleiding	45
6.2 Natuur en Landschap	46
6.3 Olie- en gaswinning	47
6.4 Visserij	49
6.5 Scheepvaart	50
6.6 Oppervlakte-delfstoffen	52
6.7 Recreatie en Toerisme	53
6.8 Waterbodems	54
6.9 Militair gebruik	55
6.10 Pijpleidingen en kabels	56
6.11 Verontreiniging	57
6.12 Incidenten en illegale lozingen	58
7 NAWOORD	61
8 BIJLAGE	62

Voor u ligt het eindrapport van het project 'Plan 2010'. Het geeft een visie op het gebruik en beheer van de Noordzee voor de periode tot 2010. Vertegenwoordigers van zowel de sectoren en belangorganisaties die op de Noordzee actief zijn, als een groot aantal overheidsorganisaties hebben aan dit project deelgenomen.

Deze beheersvisie is opgesteld onder verantwoordelijkheid van een interdepartementale stuurgroep.

De laatste jaren wordt het beheer van de Noordzee in toenemende mate geconfronteerd met nieuwe gebruiksfuncties. Het is in ieders belang die ontwikkelingen goed in te passen in het (al intensieve) huidige gebruik van de Noordzee.

Dankzij de circa 250 interviews waarmee het project in 1996 is gestart, is een beter inzicht ontstaan in de problemen die de belanghebbenden hierbij op de Noordzee zien afkomen en in de wensen die zij hebben ten aanzien van de beheersing daarvan.

Deze visie is bestemd voor een brede doelgroep, in feite voor iedereen die bij het beheer van de Noordzee betrokken is.

In hoofdstuk 1 wordt uiteengezet hoe sterk de historische band van Nederland(ers) met de zee is en op hoeveel verschillende wijzen de Noordzee wordt beleefd. In het verleden hebben de verschillende gezichtspunten geleid tot conflicten over de te voeren koers. Bij de afweging tussen de diverse belangen wordt nu als uitgangspunt gehanteerd dat er evenwicht moet zijn tussen de Noordzee als motor voor de economie en de Noordzee als bron van leven, rust en ruimte.

Hoofdstuk 2 omschrijft de relatie van de beheersvisie met de 4e Nota Waterhuishouding en andere beleidsnota's. Tevens wordt de ontwikkelingsgeschiedenis van de beheersvisie geschetst, en wordt

een beeld gegeven van datgene wat de komende 10 jaar op de Noordzee afkomt.

In hoofdstuk 2 wordt tevens het concept van bron en motor uitgelegd.

In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van vier steekwoorden (Veiligheid, Vrijheid, Vitaliteit en Verscheidenheid) een overzicht gegeven van het toetsingskader dat voor het Noordzeebeheer van belang is. Dit toetsingskader voldoet voor het huidige beheer van de Noordzee. Voor de inpassing van nieuwe gebruiksfuncties die op de Noordzee afkomen, wordt echter een aantal knelpunten gesignaleerd. Aangegeven wordt hoe deze kunnen worden aangepakt.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan het ruimtegebruik op de Noordzee. Het wordt steeds drukker op de Noordzee, en het handhaven van de balans tussen bron en motor vraagt om een betere regulering van het ruimtelijk gebruik. De recente ontwikkelingen hebben duidelijk gemaakt dat het wettelijk instrumentarium hiervoor buiten de 12-mijlszone tekort schiet.

Tevens worden de eerste contouren geschetst van een kader voor ruimtelijk beheer.

De elementen waarmee de balans tussen bron en motor kan worden gestuurd, worden beschreven in hoofdstuk 5. Het gaat daarbij om het bestuur en beheer van de Noordzee door de Nederlandse overheid, het internationale kader en de ontwikkeling van kennis voor het beheer. De inrichting van een loket wordt aangekondigd, voor onder meer de behandeling van nieuwe, veelal departement-overstijgende vragen waarvoor mogelijk nog geen sluitend beleid is geformuleerd.

In hoofdstuk 6 wordt per sector aangegeven waar het in het beheer om gaat, wat we willen bereiken en wat we daaraan doen. In de loop van het



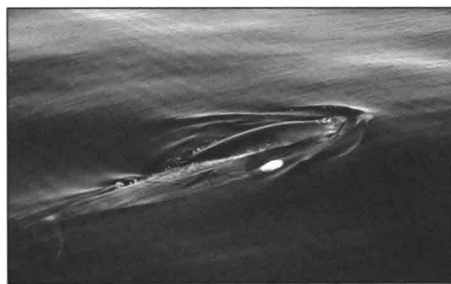
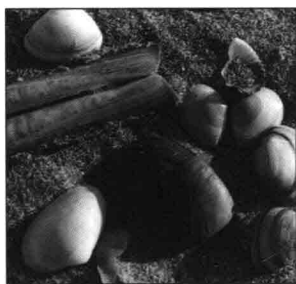
project is duidelijk gebleken dat deze inzichten bijdragen aan een wederzijds begrip tussen de belanghebbenden. En - van even groot belang - een gezamenlijke betrokkenheid bij het beheer van de Noordzee.

De beheersvisie wordt afgesloten met een nawoord (hoofdstuk 7), waarin de belangrijkste resultaten nog eens worden samengevat. Ook komt hier aan de orde hoe we in de toekomst gezamenlijk een oogje kunnen houden op de ontwikkelingen in het Noordzeegebruik en -beheer, en hoe we de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een goed beheer van de Noordzee gestalte kunnen geven. Daarvoor zal ook in de toekomst regelmatig gezamenlijk overleg tussen gebruikers en overheid worden georganiseerd, mogelijk in de vorm van werkconferenties rond wisselende thema's.



1.1 ZOVEEL GOLVEN, ZOVEEL ZINNEN

De Noordzee heeft veel verschillende gedaanten. Het hangt er maar vanaf hoe je ernaar kijkt. De badgast ziet een andere zee dan de zeeman. Zo hebben ook offshore-technici, natuurbeschermers, projectontwikkelaars, vissers en uitvoerders van groot-schalige zandsuppleties hun eigen zee. Ze beleven in hoofd en hart de ruimte, het karakter en de gebruiksmogelijkheden van de zee op hun eigen wijze. Wat mensen met de Noordzee doen, of zouden willen doen, geeft kleur aan hoe ze haar zien.



Veelkleurigheid maakt het leven in de meeste gevallen rijker, maar is soms ook lastig. Dat geldt in ieder geval voor degenen die meesturen bij het maken van keuzen. Wat is de juiste koers bij het navigeren tussen al die verschillende functies van de Noordzee en belangen die daarbij aan de orde zijn? Naar welk uiteindelijk doel voert het beheer?

Deze nota geeft daarop een visie. Ze is het resultaat van een uitgebreide uitwisseling van gedachten en standpunten tussen overheid, gebruikers van de Noordzee en andere belanghebbenden.

In de afgelopen jaren is, na meerdere consultatierondes, een goed beeld ontstaan van de wijze waarop honderden direct betrokkenen bij de Noordzee tegen het beleid en beheer aankijken. Hun opmerkingen, wensen, kritiek en suggesties zijn geordend en getoetst in expert-meetings en werkconferenties. Het nieuw verworven inzicht in de complexen van problemen en hun oorzaken is dus stevig geworteld in pluriformiteit.

1.2 DE NOORDZEE IS

De Noordzee leeft niet alleen in de hoofden en harten van mensen, ze heeft ook waarde in zichzelf, ze IS. Ze is het product van permanente vervormingen in de rusteloze aarde. Haar bodem is als een geschiedenisboek, waarin de geologische tijdperken zijn opgetekend. Een groot deel van die geschiedenis is vrij eentonig: erosie van het Europese continent en afzetting van sediment in het Noordzeebekken, op sommige plaatsen kilometers dik. De Noordzee is

een ondiepe zee. Het water wordt vanaf het land rondom gevoed door een aanhoudende stroom van voedingsstoffen. Noordzeewater is vruchtbaar. De enorme hoeveelheid plankton (het gras van de zee) wordt begraasd door kleine organismen van

allerlei soort. Ze zijn op hun beurt voedsel voor een uitgebreid web van hogere diersoorten. Een prachtig bouwwerk van samenhang en onderlinge afhankelijkheid.

De Noordzee is van oorsprong de zee van de bruinvis, de platvis, immense scholen haring en het zeegras in de kustzone. Ze is de habitat voor alle waterleven dat beschutting zoekt. Maar de Noordzee is ook het domein van vogels, die onopvallend drijven op het knobbelige water of scheren op de stuw van een stormgolf.

De Noordzee is van oudsher tevens een bron van voedsel: vis en schelpdieren. Geslacht na geslacht brachten vissers hun vangsten aan de wal. De vissers en de Noordzee hebben altijd bij elkaar gehoord.

De Noordzee wordt omringd door landen die tot het meest welvarende deel van de wereld behoren. Het zijn landen vol met bezige mensen. Zij bouwen en verbouwen, produceren en verhandelen, transport-





teren grondstoffen en producten en zijn ook zelf mobiel. De zee maakt dit alles mogelijk. Havens zijn toegangspoorten tot de rest van de wereld en daarom strategische knooppunten in transportsystemen. De Noordzee is één van de drukst bevaren zeeën ter wereld. Langs de grote vaarroutes trekken schepen uit alle naties van de wereld hun rechte lijnen. De ruimte buiten die routes is alsmaar drukker geworden. Er zijn tal van nederzettingen gevestigd, stukjes olie-industrie op hoge poten, sommige zijn zelfs door loopstraten met elkaar verbonden.

In de zuidelijke helft van de Noordzee is het 's nachts nooit meer donker.

Dit is de zee die beheerd moet worden, met haar zandige Hollandse kust waarvan het talud steeds steiler lijkt te worden. Met haar natuur, die ondanks schoner rivierwater nog steeds door vreemde stoffen wordt bedreigd. Permanent bestaat de kans op een calamiteit. Vanuit het land achter de zee-reep wordt steeds vaker richting kust en zee gekeken als men iets wil. Dat gebeurt vaak omdat de Noordzee unieke kansen biedt voor tal van activiteiten. Soms ook omdat we ruimte zoeken voor activiteiten die we op het land niet goed meer kunnen herbergen. Nieuw Holland? Maasvlakte-2? Schiphol in zee? Grote windmolenparken? Zijn dat de voorbodes voor een toenemende tendens om ruimteproblemen op het land in zeewaartse richting te verschuiven? De discussie over de wenselijkheid van deze plannen, over de kansen en bedreigingen die daaraan zijn verbonden, is actueel en nog lang niet tot het laatste woord gevoerd.

Maar terwijl diep wordt nagedacht over toetsingscriteria voor nut en noodzaak van kustprojecten, over compensatiebeginsel en integrale benadering, blijft de Noordzee dag na dag gewoon onze zee! Omdat ze onze kustwal boetseerde, omdat haar branding op het strand nooit verstomt en de zon altijd ondergaat in nevel. Omdat er geen dag is zonder mensen aan het strand. Voor hen is het voldoende

dat ze daar gewoon kunnen zijn, om de ruimte, de zilte lucht en de eeuwig aanrollende golven te beleven.

We weten de reden niet van dat trekken naar de zee. Mensen zijn landbewoners, de zee is ons in wezen vijandig en we kunnen ons er slechts met wat kunstgrepen over bewegen. De wereld van de zee is niet de onze. En toch trekt ze. Is het die onmetelijke ruimte die we op het land zo node missen? Of is het de leegte van een op het oog oningevuld landschap? Is het de regelmaat van de golven die ons iets doet voelen van eeuwigheid? Van een groot werk waaraan wij deel hebben?

De Noordzee inspireert. Je ademt er letterlijk ruimte in en fysiek wordt voelbaar wat vrijheid betekent.



1.3 DE NOORDZEE DAAGT UIT

De immense open ruimte van de Noordzee maakt ook alert. Landbewoners kunnen niet goed zonder zichtbare oriëntatiepunten. Missen ze die, dan zijn ze op hun hoede. Zo verraadt de aanblik van de zee niets over het tijdstip en de kracht van het eerstvolgende stormtij. Kustbewoners zijn daarom diep van binnen altijd ergens op bedacht. De geschiedenis van onze kust is vol

het drong allemaal diep binnen in de Nederlandse cultuur.

1.4 DE UITDAGING AANGAAN

Ook die economisch bepaalde houding tot de Noordzee is tot op heden in onze maatschappij veranderd. De zee wordt gezien als motor voor welvaart en



rampspoed en toont aan dat die argwaan op zijn plaats is. Maar toch trokken we nooit weg van de zee.

De Noordzee daagt uit. Want naast de voortdurende bedreiging bood juist de kustzone in onze Delta ook voedsel en zandige hoogten, geschikt als vestigingsplaats. En waarom zouden onze voorouders de geweldige kansen niet hebben gepakt die klaar lagen in de bevaarbare mondingen van de rivieren?

De zee daagt ook uit omdat ze appelleert aan één van de meest fundamentele eigenschappen van het leven: expansie. Elke levensvorm, plantaardig of dierlijk, is uit op verspreiding, tot aan de grenzen van de eigen bestaansgrond. Mensen vormen daarop geen uitzondering. Onze bestaansgrond eindigt bij de zee. We zouden wel verder willen, maar achter de vloedlijn ligt onleefbaar gebied. De drang naar verder heeft ons echter vaartuigen doen uitvinden. Toen bleek dat van achter de horizon iets te halen viel, werd de zee nog uitdagender. Van wal steken hield een belofte in.

Ondernemingsgeest werd beloond. Belust op rijkdom en groei werd de zee geannexeerd tot werkgebied voor economische activiteiten. De Nederlandse vloot, de scheepsbouw, het zeemansleven, de ontdekkingsreizen,

vooruitgang. Lange tijd stond deze houding diametraal tegenover de beleving van de zee als bron van leven, rust en ruimte. Toen enkele decennia geleden in brede kringen duidelijk werd dat bij alle economische expansie het welzijn van de Noordzee zelf was vergeten, zagen we de noodzaak in van een grote inhaalslag ten gunste van het milieu. Nationaal en internationaal werd een andere koers ingezet. Daarbij is veel bereikt.

De tegenstelling tussen economie en ecologie bestaat nog steeds. Maar er is een groeiend besef dat het om meer gaat dan de afweging van een beetje meer van het één ten koste van een beetje minder van het ander. De tegenstelling ligt in deze visie niet meer zo absoluut. Ze bevat een nieuwe stijl van afwegen. Er wordt op de eerste plaats gekeken naar wat samen kan gaan, in plaats van het stellen van voorwaarden en beperkingen vanuit het ene belang aan het andere. Deze nieuwe benadering is een handreiking om verder te gaan in een sfeer van gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds respect. Er is vertrouwen dat dit signaal zal worden begrepen en dat reacties op de visie worden gegeven vanuit de vaste wil om uiteindelijk tot een integraal beheer te kunnen komen.



2.1 WAAROM EEN BEHEERSVISIE NOORDZEE?

De Noordzee is één van de meest intensief gebruikte zeeën ter wereld. Er wordt een grote verscheidenheid aan gebruiksfuncties uitgeoefend. Waar nodig wordt dat gebruik gereguleerd, om te voorkomen dat gebruikers in elkaars vaarwater zitten en om de invloed van dat gebruik op het watersysteem binnen aanvaardbare grenzen te houden.



Voor die regulering heeft het beheer de beschikking over een groot aantal instrumenten, zoals beleids- en beheersnota's, wet- en regelgeving, internationale verdragen, convenanten, enzovoort. Een groot deel van de beheerstaken kan daarmee effectief en naar volle tevredenheid van zowel gebruiker als bestuurder worden uitgevoerd. Een gering aantal zaken gaat echter minder goed en is voor verbetering vatbaar. De huidige beheersinstrumenten schieten tekort voor met name nieuwe ontwikkelingen die op de Noordzee afkomen.

Daarom is in het voorjaar van 1996 het project 'Plan 2010' van start gegaan. Doel van het project is

de ontwikkeling van een breed gedragen visie op het gebruik en beheer van de Noordzee voor de periode tot 2010. Die visie vindt u in dit rapport.

2.2 POSITIONERING VAN DE BEHEERSVISIE NOORDZEE 2010

De Beheersvisie Noordzee 2010 heeft betrekking op de territoriale wateren en het Nederlands Continentaal Plat en is een uitwerking van het huidige beleid. In hoofdstuk 3 (Toetsingskader) worden de hoofdlijnen van dit beleid uiteengezet.

In deze beheersvisie wordt een samenhangende visie op het beheer gegeven. Daarbij is uitgegaan van het beleid vanuit de verschillende departementen en ten aanzien van verschillende sectoren. Door deze integratie, en door de ervaringen vanuit de huidige beheerspraktijk, worden hier en daar knelpunten in het beleidskader duidelijk. Deze knelpunten worden op de daarvoor bestemde plaatsen kenbaar gemaakt en zullen in beleidsdocumenten zo mogelijk worden ingevuld.

Centraal voor deze beheersvisie staat de 4e Nota Waterhuishouding (NW4). De hoofddoelstelling voor het waterbeleid en daarmee -beheer luidt hiermee:

Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd.

Het waterbeleid is voor de periode 1996-2000 voor de rijkswateren ook uitgewerkt in het Beheersplan voor de Rijkswateren 2 (BPRW2).



De Beheersvisie Noordzee 2010 is een verdere uitwerking van het hoofdstuk Noordzee in het BPRW2, en zal mede de basis vormen voor de invulling van toekomstige versies van het Beheersplan voor de Rijkswateren.

Op hoger abstractieniveau streeft de regering naar de versterking van de ruimtelijke economische

structuur en naar duurzame ontwikkeling.

Economische groei, versterking van de concurrentiekracht en toename van de werkgelegenheid moeten hand in hand gaan met een absolute daling van de milieubelastende emissies en met een beter beheer van ruimte, natuur en biodiversiteit. Het beleid en de in dit rapport neergelegde beheersvisie richten zich op de realisatie van dit streven.



2.3 HET PROJECT PLAN 2010

Het project Plan 2010 is gestart met een uitgebreide omgevingsanalyse. Aan ruim 250 sleutelfiguren is gevraagd naar drie aspecten:

- welke problemen spelen er nu op de Noordzee en welke vormen in de nabije toekomst een bedreiging?
- wat zou daaraan gedaan moeten worden?
- wat kan men daar zelf aan bijdragen?

De antwoorden op deze vragen hebben het mogelijk gemaakt een goed beeld te schetsen van hoe de Noordzee er over ruim tien jaar ongeveer uit kan zien. In het intermezzo is dit Toekomstbeeld Noordzee 2010 weergegeven.

Via een aantal stappen hebben de antwoorden op de eerste vraag in de herfst van 1997 geresulteerd in het rapport Probleem- en Oorzaakanalyse Plan 2010. De meest relevant geachte sector-overstijgende

Gezamenlijk Beheer van de Noordzee

Bij het beheer van de Noordzee zijn veel overheidsdiensten betrokken, die hun activiteiten onderling afstemmen. Een aantal hiervan heeft intensief samengewerkt aan deze beheersvisie:

- Rijkswaterstaat (V&W) heeft als beheerstaken onder meer het onderhoud van de infrastructuur, integraal waterbeheer, operationele zaken en meten. De minister van V&W is aangewezen als coördinerend minister voor Noordzee-aangelegenheden.
- Het Directoraat Generaal Goederenvervoer (V&W) is verantwoordelijk voor het leveren van de overheidsbijdrage aan het functioneren van de nationale en internationale zeescheepvaartsector, de zeehavens, (verkeers)veiligheid, milieubeleid voor de scheepvaart en de afstemming van de scheepvaart op andere gebruiksfuncties.
- De Directie Olie en Gas (EZ) draagt zorg voor een optimale ontwikkeling van de energiereserves op de Noordzee en een verantwoord gebruik van de diepe ondergrond. De taak van Staatstoezicht op de Mijnen (EZ) is toezicht houden op de naleving en handhaving van voorschriften op basis van de mijnwetgeving.
- Het Directoraat-Generaal Milieubeheer (VROM) is verantwoordelijk voor het voorkómen en beperken van de aantasting van het milieu en voor het ontwikkelen van afvalstoffenbeleid.
- De Directie Visserij (LNV) heeft als doelstelling het bevorderen van een verantwoorde visserij, een evenwichtige exploitatie van de visbestanden en een evenwicht tussen de visserij en natuurwaarden.
- De Directie Natuurbeheer (LNV) heeft als doelstelling het bevorderen van de natuur- en landschapswaarden van de Noordzee in relatie tot het gebruik.
- De directeur Kustwacht, onder beleidsverantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (V&W), voert het nautisch beheer (exclusief de aanlooproutes naar de zeehavens) op de Noordzee. In de Kustwacht werken de ministeries van Defensie, Justitie, Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Financiën, Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat samen. Ook andere ministeries en provinciale en gemeentelijke diensten hebben een verantwoordelijkheid bij het beheer van de Noordzee(kust). Deze zijn bij de samenstelling van dit rapport geconsulteerd.

Toekomstbeeld Noordzee 2010

In de consultatieronde van Plan 2010 is gevraagd welke ontwikkelingen men signaleert of voorziet. In grote lijnen levert dit een eensluidend beeld van de Noordzee anno 2010 op.

De rode draad hierin is eenvoudig weer te geven: het wordt drukker op de Noordzee. Zo druk, dat er ruimtegebrek ontstaat. En dat met name in de kustzone.

Die drukte wordt veroorzaakt door mogelijke landaanwinnings-projecten in zee (Maasvlakte 2, luchthaven in zee), door een lichte intensivering van het huidige gebruik en nieuwe gebruiksfuncties (zoals nearshore en offshore windmolenparken).

Voor de landaanwinningsprojecten zijn grote hoeveelheden Noordzeezand nodig. De projecten zullen bij realisatie andere gebruiksfuncties aantrekken (bijvoorbeeld biomassakweek, recreatie, averijhaven). Ook in de aangrenzende kuststrook op het land zal het drukker worden.

De verwachting is dat de overslag in de Nederlandse havens verder zal groeien. Dit gaat gepaard met een verschuiving in het verkeersbeeld naar meer grote schepen. De intensiteit van het scheepvaartverkeer zal naar verwachting niet of nauwelijks toenemen. De overgang tussen land en zee wordt 'zachter' door het herstel van gradiënten op de grens van land en zee, door herstel van de veerkracht, door vrijheid voor water- en sedimentstromen, door het openstellen van het Haringvliet. De (strand)recreatie is geconcentreerd rond de bestaande badplaatsen. Door meer vrije tijd en mobiliteit zal de recreatiedruk waarschijnlijk toenemen.

Van de natuurlijke ontwikkelingen zijn zeespiegelstijging en bodemdaling belangrijke factoren waarmee rekening gehouden moet worden, zeker op de wat langere termijn.

Met de waterkwaliteit gaat het steeds beter. Het in NW3 en NW4, NMP1 en 2 ingezette beleid werpt zijn vruchten af. In NMP3 concludeert het kabinet dat het beleid op belangrijke onderdelen een nieuwe fase ingaat, namelijk die van het beheren van het milieu. Maatwerk is daarbij in de beheerspraktijk vereist. Dat stelt hoge eisen aan de betrokkenheid en inzet van alle partijen. Het doet tevens recht aan de eigen verantwoordelijkheid van bedrijfsleven, burgers en overheden.

problemen hieruit zijn op 29 oktober 1997 tijdens een werkconferentie met een aantal sleutelfiguren besproken. Het doel van de werkconferentie was gezamenlijk een eerste stap te zetten bij het zoeken naar oplossingen voor deze problemen.

Het resultaat van de tweede stap is op 22 april 1998 tijdens een tweede werkconferentie aan een breed publiek gepresenteerd: de concept Beheersvisie Noordzee 2010. De reacties op dit concept zijn verwerkt in het rapport dat voor u ligt. Dit rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid van een interdepartementale stuurgroep (V&W DG Rijkswaterstaat, V&W DG Goederenvervoer, LNV Directie Visserij, LNV Directie Natuurbeheer, EZ Directie Olie & Gas, VROM-RPD en VROM-DGM).

2.4 BALANS TUSSEN BRON EN MOTOR

De balans tussen 'bron' en 'motor' staat centraal in dit rapport. De vier waarden uit de V&W-visie op kustontwikkeling 'Te kust en te(r) keur' staan aan de basis van deze balans. Hierin zijn de vier waarden (natuur, economie, ruimte en veiligheid) geclusterd



Fig 1: Het Noordzeebeheer richt zich op de ontplooiing van bron en motor en het in evenwicht brengen en houden van de balans.



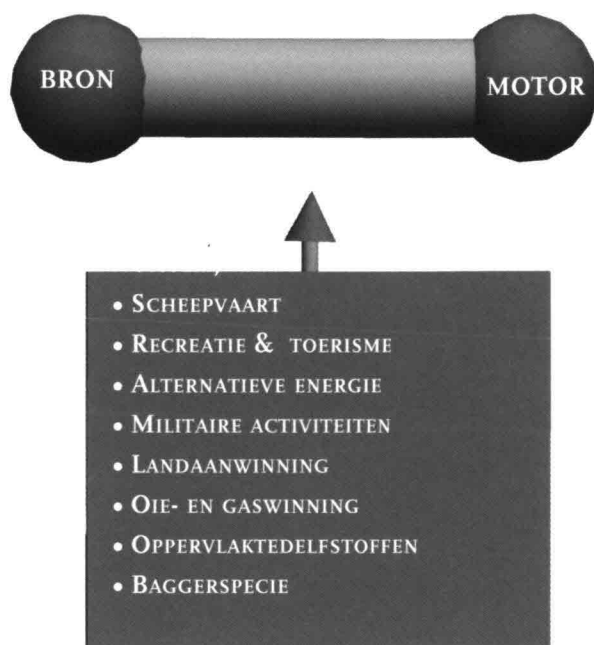


Fig 2: De gebruiksfuncties hebben gevolgen voor zowel de Noordzee als bron van leven, rust en ruimte, als voor de Noordzee als motor van economische activiteiten.

tot twee 'hoofdwaarden'. Aan de ene kant van de balans staat de Noordzee als bron van rust, leven en ruimte. Hierin worden de waarden natuur en ruimte verwoord. Aan de andere kant van de balans staat de Noordzee als motor van economische activiteiten. Hierin zijn de waarden economie en (ook) ruimte verwoord. Dit alles onder de randvoorwaarden van veiligheid op zee, maar ook veiligheid op het grensvlak van land en zee. Het beheer richt zich de komende jaren op de ontplooiing van zowel bron als motor en het in evenwicht brengen en houden van de balans.

2.5 WAT BEÏNVLOEDT DE BALANS?

De Probleem- en Oorzaakanalyse Plan 2010 heeft een duidelijk beeld opgeleverd van de zaken die het evenwicht in de balans tussen motor en bron bedreigen.

Een aantal van de problemen is sectoraal van aard. Tot nu toe is veelal getracht deze op sectoraal

niveau op te lossen. Enkele van de huidige problemen zijn:

- olieverontreiniging;
- discards
- teruglopende visbestanden; en
- toenemende schaarste van natuurlijke hulpbronnen.

In figuur 2 staan de verschillende sectoren aangegeven. De essentie van deze figuur is dat de gebruiksfuncties gevolgen hebben voor zowel bron als motor. De sectorale problemen en de wijze waarop het Noordzeebeheer hiermee omgaat, komen in hoofdstuk 6 aan bod.

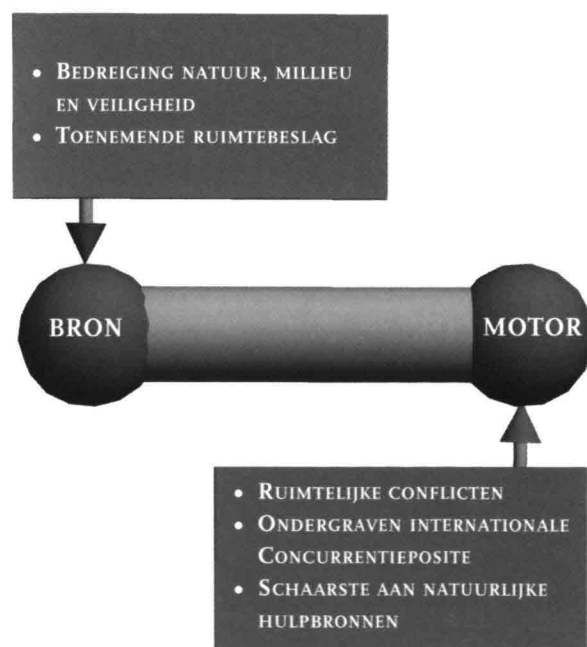


Fig 3: De economische gebruiksfuncties van de Noordzee hebben te kampen met gemeenschappelijke problemen op het gebied van ruimte, concurrentiepositie en schaarste van hulpbronnen. De bron wordt met name bedreigd door verstoring en ruimtebeslag.

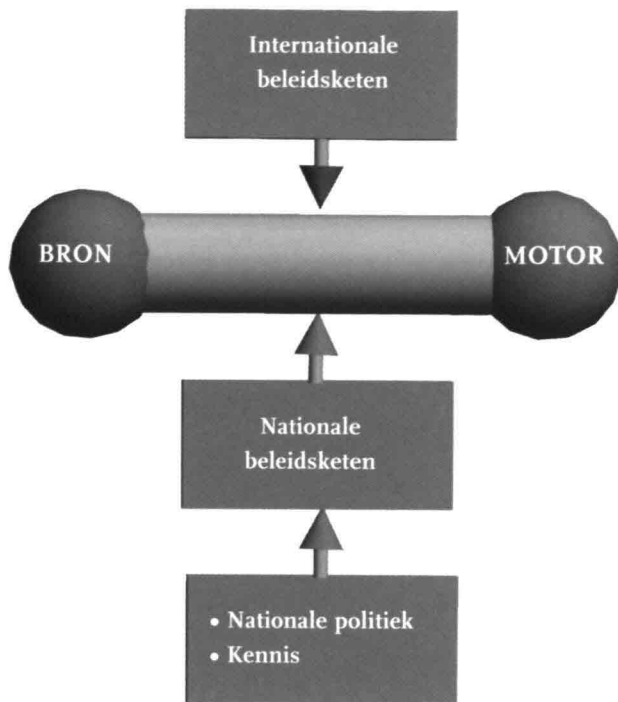


Fig 4: De sturing van de balans heeft hoofdzakelijk plaats door middel van de beleidsketen (beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie), de politiek en kennis. Daaraan mankeert nog het één en ander.

Op hoofdlijnen is ook een aantal problemen aan te wijzen die een bedreiging vormen voor meerdere gebruiksfuncties op de Noordzee. Soms hebben die met elkaar te maken (ruimteconflicten) en soms niet (dreigende schaarste aan hulpbronnen voor zowel de olie- en gaswinningsindustrie en de visserij als voor de oppervlakte-delfstoffenwinning). Figuur 3 laat zien welke gemeenschappelijke problemen worden ervaren en hoe die bron en motor beïnvloeden. Die problemen zijn:

- ruimtelijke conflicten. Deze treden nu in beperkte mate op, maar zullen - met name in de kustzone - toenemen;
- internationale concurrentiepositie. Volgens sommige sleutelfiguren loopt Nederland voorop in het afkondigen van maatregelen en wordt men hierdoor benadeeld;
- de schaarste van natuurlijke hulpbronnen dreigt remmend te gaan werken voor de Noordzee als motor van de economie; en
- een toenemende bedreiging van natuur, milieu en veiligheid wordt voorzien als gevolg van de toename van het gebruik.

Om de balans in evenwicht te houden, is een aantal instrumenten nodig en beschikbaar: beleid en regelgeving, zowel nationaal als internationaal, instrumenten voor de handhaving, kennis en politieke sturing. Hoe deze instrumenten van invloed zijn op de balans en welke problemen er zijn ten aanzien van deze instrumenten, is in figuur 4 weergegeven.

Het nationale beleid en instrumentarium voor een aantal sectoren vormt een nadere uitwerking van internationale verdragen. Het internationale beleid is dus kaderstellend voor het nationale beleid. Zo is het Nederlandse visserijbeleid een nadere uitwerking van afspraken die in EU-verband worden gemaakt. Daarnaast worden voor de scheepvaart op mondiaal niveau afspraken gemaakt waar wij ons binnen onze landgrenzen aan moeten houden (o.a. internationale scheepvaartroutes). Belangrijke uitgangspunten ten aanzien van de samenwerking in de burgerluchtvaart zijn opgenomen in Europese en mondiale verdragen.

De sturing van de balans is op dit moment niet optimaal. Deze is te verbeteren door het versterken van de samenhang in de beleidsketen, door meer kennis over het functioneren van het Noordzeesysteem en door meer politieke aandacht en sturing.



3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft een korte samenvatting van het toetsingskader, inclusief een schetsmatige vertaling naar de beheerspraktijk, aan de hand van een viertal steekwoorden. In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingegaan op de ruimtelijke differentiatie in het toetsingskader. In hoofdstuk 6 wordt het beleid beschreven dat zich specifiek richt op bepaalde sectoren

Onder het toetsingskader wordt hier verstaan: het totale stelsel aan toetsbare opvattingen over de gewenste toestand van bron en motor, zoals dat is neergelegd in beleids- en beheersnota's, wetten, regels, afspraken en gewoonten. Het toetsingskader omvat dus de gewenste richtingen van ontplooiing die in het beleid van de verschillende departementen is omschreven. Ook bevat het procedures die inzichtelijk maken hoe een afweging plaatsheeft bij conflicterende doelstellingen.

Het beheer streeft er zoveel mogelijk naar de ontplooiing van bron en motor samen te laten gaan. Maar dat is niet altijd mogelijk. Het één kan namelijk ten koste gaan van het ander. In dat geval zijn er tegengestelde belangen van gebruikers die een zorgvuldige afweging vereisen.

Recente ontwikkelingen op de Noordzee hebben aangetoond dat het wettelijk instrumentarium buiten de 12-mijlszone tekortschiet. Daarom is besloten tot uitbreiding van het wettelijk instrumentarium, opdat een volwaardige afweging van nieuwe vormen van ruimtegebruik op de Noordzee mogelijk wordt. De wijze waarop deze uitbreiding gestalte moet krijgen, is nog onderwerp van nadere studie (4e Nota Waterhuishouding). Dat wordt geïllustreerd met het tweede deel van het hoofdstuk, waarin een aantal knelpunten en oplossingsrichtingen hiervoor wordt benoemd.

3.2 HET HUIDIGE TOETSINGSKADER: KOERSEN VOOR ONTPLOOIING

Aan de hand van vier steekwoorden (veiligheid, vrijheid, vitaliteit en verscheidenheid) zijn hieronder de hoofdlijnen van het toetsingskader kort omschreven.

3.2.1 VEILIGHEID

Het beleid heeft als uitgangspunt: veiligheid voor de burgers, voor het watersysteem en voor zijn gebruikers.



Motor

Veiligheid tegen overstroming

Het beleid is gericht op het voorkómen van overstroming vanuit zee. De delen van het land die door buitenwater worden bedreigd, zijn in de wet opgedeeld in dijkkringgebieden. Per dijkkringgebied is een veiligheidsnorm gegeven die in de Wet op de waterkeringen is vastgelegd.

Uiterlijk in het jaar 2000 moet de versterking van de primaire waterkeringen zijn voltooid. Volgens de Wet op de waterkeringen heeft de beheerder tevens de verplichting de vinger aan de pols te houden

en onder meer regelmatig de veiligheid van de primaire waterkeringen te toetsen.

Het beleid streeft voorts naar handhaving van de (basis) kustlijn op de ligging van 1990, waarbij de kust haar kenmerkende uiterlijk en veerkracht behoudt. In de nota Kustbalans 1995 is gekozen voor voortzetting van het in 1990 ingezette beleid, dat is gericht op een zo groot mogelijke dynamiek, waarbij

de veiligheid niet uit het oog wordt verloren. Door intensivering van zand-suppleties wordt tegengegaan dat de stabiliteit van het kustfundament wordt aangetast als gevolg van het steiler worden van de onderwateroever. Na het jaar 2000 zullen daarom ook de zandverliezen op de onderwateroever met suppleties worden aangevuld (NW4).

In het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee (RON) is een verbod opgenomen op winning van zand binnen de -20 meter dieptelijn of binnen 20 kilometer afstand van de kust. Het gebruik van zeeweringen wordt gereguleerd door middel van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken dan wel door het betreffende waterschapskeur.

Verkeersveiligheid

Het beleid ten aanzien van het scheepvaartverkeer op de Noordzee (Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee 1996) is gericht op een vlotte, veilige en milieuvriendelijke afwikkeling van dat verkeer. Voorts draagt het beleid zorg voor de beleidsmatige afstemming van de belangen van het scheepvaartverkeer op andere gebruiksfuncties, zoals visserij en olie- en gaswinning.

Beleid en wetgeving zijn internationaal ingekaderd in de International Maritime Organisation (IMO) van de Verenigde Naties en de International

Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities (IALA). In de IMO wordt het beleid vormgegeven ten behoeve van de (milieu)veiligheid van het schip en zijn bemanning, maar ook op het gebied van verkeer.

Instrumenten die in het verkeersveiligheidsbeleid worden ingezet, zijn onder meer gedragsregels (Collision Regulations, Scheepvaartverkeerswet, Scheepvaartreglement Territoriale Zee), routing, nauwkeurige satellietnavigatiesystemen, vaarwegmarkering en maritieme signalering, informatievoorziening (zoals actuele weer- en verkeersberichten, zeekaarten en nautische publicaties), loodsen, verkeersbegeleiding en scheepsrapportagesystemen (voor schepen met gevaarlijke stoffen).

De handhaving van de verkeersregels heeft plaats in Kustwachtverband. Vanaf 1999 zijn schepen onder het SOLAS-verdrag (Safety Of Life At Sea) verplicht zich uit te rusten met een nieuw nood-, spoed- en veiligheidscommunicatiesysteem.

Het Kustwachtcentrum coördineert de maritieme noodhulp, zoals bij de inzet van schepen (overheidsdiensten en KNRM) en van marinehelikopters. Bij een zwaar incident of een ramp treedt het rampenplan voor de Noordzee in werking. Daarin is onder meer de operationele coördinatie van de inzet van het rampenbestrijdingsmateriaal geregeld.

Het beleid op het gebied van de veiligheid rond mijnbouwinstallaties is geregeld in het Mijnreglement Continentaal Plat. Hierin is de mogelijkheid opgenomen om rond deze installaties een veiligheidszone van maximaal 500 meter in te stellen. Tevens zijn hierin procedures vastgelegd voor de bekendmaking van de instelling van dergelijke veiligheidszones aan de overige gebruikers van de Noordzee. De overheid bepaalt samen met de sectoren de plaatsing van offshore-mijnbouwinstallaties. Deze plaatsing wordt in belangrijke mate bepaald door de ligging van de te ontginnen olie- en gasvelden. Daarbij wordt rekening gehouden met economische aspecten en veiligheidsaspecten, alsmede met een vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer. Met vaarwegmarkering afgezette veiligheidszones scheiden olie- en gaswinningsplatforms van overige gebruikers, incidenteel aangevuld met actieve verkeersbegeleiding. Routingssystemen vervullen een belangrijke rol in de ruimtelijke scheiding tussen scheepvaartverkeersstromen en olie- en gaswinningsactiviteiten.

In de Noordzee is een aantal gebieden in gebruik als militair oefenterrein. Afspraken voor het gebruik van deze gebieden zijn vastgelegd in het Structuurschema Militaire Terreinen en de Evaluatienota Structuurschema Militaire Terreinen. Met het oog op de veiligheid worden de militaire oefeningen gepland en de zeevarenden tijdig geïnformeerd. Scheepvaartverkeer kan beperkingen worden opgelegd in militaire oefengebieden die binnen 12 zeemijl van de kust liggen (territoire).



Bron

Beperken van schade

De kans op rampen en de schade van incidenten worden langs verschillende wegen beperkt. Ten eerste door het scheppen van voorwaarden voor een zo veilig mogelijke afwikkeling van het scheepvaartverkeer van en naar de havens en op zee. Ten tweede wordt de uitstroom van olie en chemicaliën en het vrijkomen van andere ladingen zo snel mogelijk beperkt. Ten derde worden vrijgekomen chemicaliën en andere ladingen zo snel mogelijk opgevangen en uit het systeem verwijderd.

Op basis van de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen is de Scheepvaartinspectie gemachtigd schepen in de Nederlandse havens aan te houden of de toegang te ontzeggen. Gezagvoerders zijn verplicht elk ongeval waarbij een belangrijke hoeveelheid olie in zee kan komen onmiddellijk te melden aan de dichtstbijzijnde kuststaat.

De Wet Bestrijding Ongevallen Noordzee is van toepassing bij een ernstige milieucalamiteit of econo-

mische schade op zee. Onder verantwoordelijkheid van de minister van V&W kan tegen een vaartuig worden opgetreden. De Wrakkenwet stelt de beheerder in staat wrakken op te ruimen zonder dat belanghebbenden hem aansprakelijk kunnen stellen voor schade die daarbij eventueel aan het wrak ontstaat.

Kostenverhaal

Het aansprakelijk stellen van de veroorzaker van een incident voor schade en het na afloop van de actie verhalen van de gemaakte kosten, maken standaard deel uit van de procedures binnen de incidentenorganisatie. Direct na een incident wordt de veroorzaker/eigenaar aansprakelijk gesteld en in de gelegenheid gesteld zelf actie te ondernemen. Blijft de eigenaar in gebreke, dan onderneemt de overheid actie op kosten van de veroorzaker/eigenaar. Het gaat hierbij om kosten van onderzoek/verificatie, van opruiming/berging, van verwerking en om apparaatskosten. Voor het verhalen van de kosten wordt een civiel-rechtelijke procedure doorlopen.

3.2.2 VRIJHEID

Vrijheid is een begrip dat sterk met de Noordzee is verbonden, dat bijna is in te ademen met de zilte damp. Er zijn naast de kust geen zichtbare grenzen en er is weinig bezit op de Noordzee. De mensen die er werken zijn sterk op die vrijheid gesteld. De vrijheid van de één kan echter ten koste gaan van die van de ander. Het gaat daarom om 'vrijheid in verantwoordelijkheid'. De zee is van niemand en dus van iedereen. Vrijheid is een belangrijk element van de Noordzee waaraan geen afbreuk mag worden gedaan. Dit heeft consequenties voor het beheer van motor en bron.

Motor

Vrijheden van de volle zee en van het luchtruim

In het VN Zeerechtverdrag zijn de vrijheden van de volle zee vastgelegd. Deze omvatten onder meer het recht van vrije doorgang voor scheepvaart, het recht tot het leggen van kabels en pijpleidingen en de rechtmatige belangen van overige gebruikers. In het verdrag is daarnaast een groot aantal bepalingen vastgelegd over de diverse vormen van gebruik van de zee.

In het verdrag van Chicago zijn belangrijke uitgangspunten van de hedendaagse mondiale samenwerking in de burgerluchtvaart opgenomen. Het verdrag heeft ten doel een veilige en ordelijke

ontwikkeling van de burgerluchtvaart en de economische exploitatie van internationale luchtvervoersdiensten op basis van gelijke kansen te bevorderen. Uitgangspunt van het verdrag is de volledige en uitsluitende soevereiniteit van de staten over het luchtruim boven het grondgebied. Als tegenwicht tegen deze nationale zeggenschap is de (relatieve) vrijheid van het luchtverkeer vastgelegd in vijf zogenaamde vrijheden, die betrekking hebben op het recht om in beginsel over het grondgebied van aangesloten staten te vliegen.

Zelfregulering

Voortvloeiend uit de identiteit van de zee is er een uitgesproken voorkeur voor zelfregulering van het gebruik. Daarbij wordt aangesloten op het doelgroepenbeleid dat in de NMP's 2 en 3 is vormgegeven.

Eén en ander houdt in dat de gebruikers bij het ontplooiën van economische activiteiten zoveel mogelijk vrijheid en verantwoordelijkheid wordt gegeven. Daarnaast wordt meer gebruik gemaakt van doelstellende en minder van voorschrijvende regels. In dit kader hebben de overheid en de olie- en gaswinningsindustrie in Nederland in 1995 een milieuconvenant getekend. Zelfregulering speelt ook binnen de burgerluchtvaart een belangrijke rol. De sector is verantwoordelijk voor de door haar te nemen maatregelen om binnen de vergunning te opereren.

Bron

Natuurlijkheid

De natuur is in het verleden onder het motto van 'droge voeten' op een kunstmatige manier ingeperkt. In Kustbalans 1995 is gekozen voor handhaving van de kustlijn met een zo groot mogelijke dynamiek. Door deze dynamische handhaving van de kustlijn krijgen processen als verstuing en slufervorming weer kansen.

Dit beleid is in de NW4 bekrachtigd door de keuze voor natuurlijkheid in het beheer van de wateren. Maatwerk wordt geleverd door het beheer, dat is toegesneden op de aard van elk gebied. Daarbij wordt het water-, zand- en slibtransport zoveel mogelijk de vrije loop gegeven en natuurlijke gradiënten worden zoveel mogelijk hersteld.

Het Structuurschema Groene Ruimte heeft de Noordzee aangewezen als kerngebied in de Ecologische Hoofdstructuur. Dat is een samenhangend netwerk van natuurgebieden dat de overlevingskansen van de organismen in de afzonderlijke gebieden verhoogt door via verbindingswegen migratie van organismen mogelijk te maken. Het gaat daarbij om organismen die gedurende hun leven verschillende delen van de Noordzee gebruiken, maar ook om bijvoorbeeld trekvis, zoals zeeforel en zalm, waarvan de paaigebieden in de zoete wateren liggen.

Ruimtebeleving

Vrijheid is een belangrijk element van de beleevingswaarde van het uitzonderlijke 'land'schap van de zee. Het beleid voor de kerngebieden uit de Ecologische Hoofdstructuur is gericht op duurzame instandhouding van de na te streven natuurwaarden. Het beoogt in de eerste plaats voor alle kerngebieden een basisbescherming te garanderen. Dat omvat onder meer het handhaven van de bestaande landschapsstructuur. Bij ingrepen in de kerngebieden dient in principe eerst een 'nut en noodzaak'-discussie gevoerd te worden. Ingrepen zijn pas toegestaan als het zwaarwegend maatschappelijk belang aannemelijk is gemaakt. Dit beleid is voor de Noordzee nog niet zo uitgewerkt dat het direct toepasbaar is voor de verschillende sectoren.

In de VINEX (1993) wordt voor de Noordzee een Blauwe koers gekozen: sterke ruimtelijke en in delen ook economische integratie van verschillende functies, waarbij de specifieke regionale kwaliteiten rich-



tinggevend zijn. Voor Voordelta en Waddenzee geldt een Groene koers. Hier zijn ecologische kwaliteiten richtinggevend voor de ruimtelijke ontwikkeling.

Op basis van de Wet milieubeheer kan binnen de 12-mijlszone de milieubelasting van een inrichting worden gereguleerd. Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag kunnen veel verschillende aspecten worden meegenomen. Uit de jurisprudentie blijkt dat hieronder ook vallen: visuele hinder, aantasting van het landschapsschoon en natuurwetenschappelijke en ecologische waarden.

Bij het ontwerpen van beheersingrepen worden natuurlijkheid, het behoud van de beleving van ruimte en rust voor de wandelaar aan het strand, het voorkómen van belemmeringen in de migratieroutes van vissen, zoogdieren en vogels zoveel mogelijk als randvoorwaarden gehanteerd.

3.2.3 VITALITEIT

De Noordzee is één van de meest vruchtbare zeeën en is omgeven door één van de meest welvarende delen van de wereld. Onder de vitaliteit van de Noordzee verstaan we het vermogen van zowel bron als motor om zich nu en in de toekomst in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen of te vernieuwen. Het beleid is erop gericht de vitaliteit van zowel bron als motor te behouden en te versterken. Duurzame ontwikkeling is daarbij het credo.

Motor

Stimulering

Door de algehele schaalvergroting van de wereld zijn er de afgelopen decennia harde klappen gevallen onder een aantal gebruikers van de Noordzee. De Nederlandse ondernemers zijn flexibel en groeien met hun tijd mee. De overheid steekt hier en daar de helpende hand toe, door middel van een stimuleringsbeleid. Dat is onder meer gericht op de stimulering van het gebruik van Noordzeezand (Structuurschema oppervlakedelfstoffen PKB 1996). Op het gebied van winning van olie en gas wordt de exploitatie van kleine velden gestimuleerd, om de Groninger velden te sparen en offshore olie- en gaswinning te stimuleren (Derde Energienota 1996). Ook wordt de ontwikkeling van windenergie gestimuleerd.

Ontsluiting

De concurrentiepositie van Nederland verbetert

door het versterken van de mainports Schiphol en Rotterdam. De positie van haven- en industriegebieden in de Rijnmond, rond het Noordzeekanaal en rond de Westerschelde worden versterkt, uitgaande van goede verbindingen naar zee (VINEX).

In het beleid op het gebied van het scheepvaartverkeer op de Noordzee (Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee) wordt naast een veilig scheepvaartverkeer gestreefd naar een vlotte afwikke-



ling van het verkeer op zee en van en naar de Nederlandse zeehavens. Voorts onderhoudt de vaarwegbeheerder de aanloopgeulen naar de havens en verwijdert hij wrakken die voor de scheepvaart een gevaar of belemmering kunnen opleveren.

Bron

Het beleid streeft naar behoud en ontwikkeling van de natuurwaarde van de Noordzee, naar een verstandig gebruik van voorraden en het voorkómen van emissies van milieubezwaarlijke stoffen naar het watersysteem.

Behoud en ontwikkeling van de natuurwaarde van de Noordzee.

In 1990 is het Natuurbeleidsplan (NBP) uitgebracht. Dit had als hoofddoelstelling: duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. Een belangrijk onderdeel van het NBP is het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dat is het samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke duurzaam te behouden ecosystemen. Het netwerk bestaat uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones. In het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) is het beleid ten aanzien van de EHS ruimtelijk geïntegreerd en nader afgestemd met andere sectoren.

De Noordzee is in het Structuurschema Groene



Ruimte aangewezen als kerngebied in de EHS. In het rapport 'Ecosystemen in Nederland' (1995) zijn het NBP en het SGR nader uitgewerkt. Hierin is aangegeven dat het streven erop is gericht de hele Noordzee op de langere termijn tot nagenoeg natuurlijke systemen te ontwikkelen. Het 'Handboek natuurdoeltypen in Nederland' (1995) geeft een beknopte beschrijving van het na te streven natuurdoeltype en de bijbehorende doelsoorten. Een aantal delen van de Noordzee is aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn. Daarnaast is een aantal gebieden aangemeld in het kader van de Habitatrichtlijn. Het gebied dat onder de vogelrichtlijn valt is de Noordzeekustzone vanaf Petten tot aan de grens met Duitsland, met als buitengrens de 3 mijlszone. Voor de Habitatrichtlijn is dit hetzelfde gebied, maar dan tot de 5-meter diepte-lijn.

De Voordelta is aangemeld voor zowel de Vogel- als de Habitatrichtlijn.

Verstandig gebruik van voorraden

Het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee

(1991) bevat richtlijnen voor de winning van oppervlaktedelstoffen. Daarbij wordt onder meer een aantal gebieden voor zandwinning uitgesloten. De landelijke Beleidsnota Schelpenwinning geeft aan welke hoeveelheden schelpen in welke gebieden mogen worden gewonnen. In het Natuurbeleidsplan (1990) is een aantal algemene richtlijnen voor de visserij en de jacht opgenomen. Gestreefd wordt naar een zodanige benutting van een soort of populatie zonder dat daardoor het voortbestaan van de betreffende of een andere soort of populatie in het geding komt. Een consequentie daarvan is dat vangstmethoden of -middelen die wel ernstige schade toebrengen aan soorten of populaties moeten worden vermeden. Het visserijbeleid is gedetailleerd beschreven in de nota 'Vissen naar evenwicht: structuurnota zee- en kustvisserij' (1993).

Kleine gasvelden kunnen in Nederland efficiënt worden geëxploiteerd dankzij de flexibele inzet van het grote Groningen gasveld. Tegelijkertijd blijft hierdoor de balansfunctie van het Groningen veld behouden. Het doel van het kleineveldenbeleid is het optimaal produceren van de onder het NCP aanwezige 'kleine' gasvoorraden met behulp van de bestaande infrastructuur. Hiermee wordt voorkomen dat winbare gasvoorraden in de bodem achterblijven.

Voorkomen van emissies van milieugevaarlijke stoffen

De Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu geeft aan hoe in de periode 1999-2001 het begrip duurzame ontwikkeling verder wordt uitgewerkt voor zee- en binnenvaart. De maatregelen zijn gericht op het verder terugdringen van operationele lozingen op zee. De regering heeft in de nota nadrukkelijk gekozen voor het hanteren van het voorzorgsbeginsel in de verdere ontwikkeling van regelgeving voor emissies naar het water. Voorbeelden daarvan zijn: een verbod op schadelijke anti-fouling, een aanscherping van de regels voor het vervoer van schadelijke stoffen en thema-acties voor een verbetering van de naleving van de lozingsregels. Een ondersteunende maatregel is de voorgenomen introductie van integrale afvalbeheersplannen in de Nederlandse zeehavens. Daarnaast wordt een systeem geïntroduceerd van indirecte financiering voor de afgifte van afvalstoffen uit de zeevaart, in het kader van een verwachte EU-richtlijn op dat gebied. De overheid kiest ervoor dergelijke maatregelen alleen in internationaal verband te nemen.

In de RISMARE-brief aan de Tweede Kamer

over Risico's voor Mariene Ecosystemen, de 4e Nota Waterhuishouding en het Nationaal Milieubeleidsplan 3 zijn het bronreductiebeleid en het water(bodem)kwaliteitsbeleid ten aanzien van stoffen neergelegd. Voor de Noordzee is het voorzorgsprincipe uitgangspunt. Dat betekent maximale bestrijding aan de bron en het nastreven van verwaarloosbare risiconiveaus. Voor de lange termijn kan dat vergaande reducties inhouden van de emissies van veel milieuvreemde stoffen, in bepaalde gevallen zelfs met 100% (NW4).

Voorts bevat het convenant dat de Nederlandse overheid (Intentieverklaring uitvoering milieubeleid

olie- en gaswinningsindustrie) met de olie- en gaswinningsindustrie heeft gesloten een groot aantal afspraken, waaronder doelstellingen gericht op een emissiereductie.

Daarnaast is een aantal wettelijke instrumenten voorhanden waarmee emissies van milieugevaarlijke stoffen zijn te voorkomen. De belangrijkste daarvan staan in het intermezzo beschreven.

De uitvoering van het ingezette beleid concentreert zich op het reguleren van emissies en lozingen door middel van vergunning- en ontheffingverlening, door handhaving van regelgeving, door afspraken te maken met verschillende sectoren en door het

Instrumenten voor emissiereducties

In de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) is een vergunningplicht voor lozingen door een werk opgenomen. De vergunning voor de lozing bevat kwaliteitseisen waaraan de vergunninghouder moet voldoen. De Wvo biedt tevens de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur (amvb) een absoluut lozingsverbod in te stellen voor bepaalde stoffen. Daarvan is tot nu toe nog geen gebruik gemaakt. In de Wvo zijn internationale afspraken verwerkt (EU- richtlijnen en het Rijnverdrag).

Voor een inrichting heeft regulatie van de milieubelasting plaats op basis van de Wet milieubeheer. Dat gebeurt door middel van een vergunning of algemene regels die bij amvb voor een bepaalde categorie van inrichtingen zijn vastgesteld. Een vergunning kan in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Bij de afweging moeten in elk geval worden betrokken:

- de gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken;
- de toekomstige ontwikkeling van het gebied;
- de ingebrachte adviezen en bedenkingen;
- de mogelijkheden tot bescherming van het milieu.

Het bevoegd gezag moet rekening houden met het geldende milieubeleidsplan en de geldende richtwaarden. Voorts moet een aantal door verschillende organen vastgestelde richtlijnen in acht worden genomen.

De Wet verontreiniging zeewater geeft uitvoering aan de verdragen van Oslo en Londen. Voor bepaalde bij algemene maatregel van bestuur (amvb) vastgelegde stoffen geldt een lozingsverbod. Voor de overige stoffen kent de wet een ontheffingstelsel. Beoordeling van de aanvraag heeft onder meer plaats op basis van de noodzaak van het ontstaan van de afvalstoffen, de mogelijkheden voor verwerking op land en de gevolgen van de lozing voor het milieu.

Voor de winning van delfstoffen is op het territorium een concessie nodig en op het NCP een vergunning van de minister van Economische Zaken (Mijnwet 1903, Mijnwet Continentaal Plat). De bescherming van het milieu is vastgelegd in de Mijnwet Continentaal Plat, in nadere regelgeving en in een milieuconvenant met de olie- en gaswinningsindustrie.

Uitvoering aan het MARPOL-verdrag wordt gegeven met de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs), het besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en het besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen. De wet kent een lozingsverbod, met uitzondering van gevallen en wijzen die zijn vastgesteld bij amvb. Voorts geldt een regeling voor havenontvangstinstallaties. De bij amvb aangewezen havenbeheerders moeten zorgen voor voldoende voorzieningen voor het in ontvangst nemen van schadelijke stoffen die afkomstig zijn van schepen waarvoor het lozingsverbod van toepassing is. Daarbij mag aan die schepen geen onnodig oponthoud worden veroorzaakt. Ook omvat de wet regels voor de bouw, inrichting en uitrusting van schepen.

ondersteunen van de totstandkoming van milieuzorgsystemen.

3.2.4 VERScheidenheid

Het beleid is gericht op het behouden en versterken van de verscheidenheid in het watersysteem en zijn gebruik, nu en in de toekomst. De Noordzee en de kustzone worden gezien als een economisch groeigebied.

Motor

Versterking van het aanbod

In 'Kiezen voor recreatie: beleidsnota openlucht recreatie 1992-2010' wordt ingezet op versterking van de kwaliteit van de recreatie- en vakantiemogelijkheden in de Noordzee kustzone. Dat gebeurt onder meer door het vergroten van de diversiteit in het aanbod. Intensieve recreatie met bijbehorende voorzieningen zal vooral in de bestaande badplaatsen worden geconcentreerd (NW4). Verscheidenheid betekent ook een duidelijke plaats op de Noordzee voor de kleine ondernemers en nieuwe gebruiksfuncties.

Het beheer voert dit beleid uit door - binnen de randvoorwaarden - zoveel mogelijk economische activiteiten naast elkaar mogelijk te maken.



Bron

Biodiversiteit

Een belangrijk onderdeel van de verscheidenheid van de Noordzee is de biodiversiteit. Van essentieel belang voor de instandhouding daarvan is de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (zie onder vitaliteit). Nederland heeft de internationale conventie voor behoud van de biologische diversiteit mede-ondertekend (Rio, 1992).



Behoud van soorten

Het beleid voor de zogenaamde aandachtsoorten is erop gericht zoveel mogelijk andere soorten te laten meeprofiteren van de maatregelen gericht op de verbetering van de biotoop van een betreffende soort. Sinds de NW3 zijn de effecten van verontreiniging,

de onevenwichtige inrichting en het overmatige gebruik duidelijk gemaakt met een ecologische graadmeter, de Noordzee amoebe. Als streefbeeld voor de Noordzee is onder andere opgenomen dat de vispopulaties gezond zijn. Daarnaast moeten langlevende soorten als de zeehond, de bruinvis en de dolfijn regelmatig worden waargenomen. Voorts moeten vogelpopulaties divers en stabiel zijn. In het Watersysteemplan Noordzee is dit streefbeeld nader geconcretiseerd en in de NW4 is aangegeven dat de ecologische doelstellingen voor de Noordzee verder worden geoperationaliseerd.

Het beheer geeft in de praktijk vorm aan dit beleid door verstoring door gebruikers te verminderen en door het scheppen van omstandigheden voor onder meer het herstel en het behoud van lang levende soorten (zoals rog, noordkromp, bruinvis en tuimelaar).

3.2.5 PROCEDURES

Het toetsingskader bevat ook procedures die inzichtelijk maken hoe een afweging plaatsheeft bij conflicterende doelstellingen. Daarnaast waarborgen de procedures dat de rijksoverheid zorgvuldig met haar eigen publieke belangen en die van derden omgaat. Een aantal besluitvormingsprocedures is daartoe wettelijk vastgelegd, met name in de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet bevat procedures die de overheid moet volgen als zij bepaalde besluiten wil nemen en uitvoeren. Als in een bijzondere wet een dergelijke besluitvormingsprocedure voor bedoelde belangenafweging niet is opgenomen, dan zijn automatisch de procedurebepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dat geldt bijvoorbeeld in het geval van de toepasselijkheid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Wet verontreiniging zeewater (Wvz), de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en de Wet installaties noordzee (Win).

Voorts volgt de overheid bij grote ingrepen met aanzienlijke gevolgen voor ruimte en milieu in het kader van dezelfde belangenafweging procedures die voortvloeien uit de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Zo schrijft de Wet op de ruimtelijke ordening voor dat de regering voor bepaalde aspecten van het ruimtelijk beleid plannen vaststelt, ook wel planologische kernbeslissingen (PKB's) genoemd. Een PKB doorloopt een wettelijk vastgeleg-

de procedure. Deze verloopt als volgt. De ministers die het aangaat bereiden een PKB voor. Zij melden het voornemen aan het parlement. De ontwerp-PKB wordt vervolgens ter visie gelegd, in de inspraak gebracht en toegezonden aan het parlement. Na deze inspraakronde wordt over het ontwerp-plan overleg gepleegd met de meest betrokken andere overheden. Vervolgens wordt het plan als kabinetsbesluit ter instemming aan het parlement voorgelegd. Eventueel na aanpassing van het plan naar aanleiding van de parlementaire behandeling, en uiteraard na de goedkeuring ervan door het parlement, treedt het plan in werking.

Een PKB kan aan de zogenoemde MER-plicht (Milieu-effectrapportage) worden onderworpen. Dat kan op basis van het Besluit MER het geval zijn. De resultaten van de MER zijn niet beslissend, maar ondersteunen de besluitvorming die in het kader van de betreffende PKB aan de orde is.

3.2.6 CONCLUSIE

Een zorgvuldige afweging van belangen is het uitgangspunt. Dat vraagt in grote lijnen inzicht in de effecten van het gebruik op:

- de veiligheid tegen overstroming;
- de verkeersveiligheid;
- vrijheden van de volle zee;
- de belangen van andere gebruikers;
- de natuurlijkheid van het systeem;
- de ruimtebeleving;
- de toegankelijkheid van de havens;
- verstandig gebruik van voorraden;
- de natuurwaarden;
- de water(bodem)kwaliteit;
- de biodiversiteit.

3.3 KNELPUNTEN IN HET BEHEER

3.3.1 INLEIDING

De basis van het toetsingskader is gelegd in de periode 1982-1988, waarin de harmonisatie van het Noordzeebeleid is gerealiseerd. Het sectorale beleid vanuit de verschillende departementen is hierbij onderling op elkaar afgestemd. De harmonisatie heeft geresulteerd in een gemeenschappelijke visie van de verschillende departementen, die is vastgelegd in de nota Harmonisatie Noordzeebeleid: beleidsplan

1989-1992. Doel van de harmonisatie was geen blauwdruk voor de toekomst van de Noordzee. Geoordeeld werd dat voor een effectieve besluitvorming strakke afwegingsregels eerder verstarrend dan bevorderend zouden werken. Het beleid werd afgestemd en gegroepeerd rond vijf facetten: economie, ruimte, milieu, sociaal/cultureel gebied en bestuurlijk/internationaal gebied. Voor deze verschillende facetten zijn ontwikkelingsrichtingen aangegeven. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen de ontwikkelingen in bepaalde facetten tot conflicten leiden. Er is voor gekozen om bij het optreden van dergelijke conflicten per geval concrete beleidsbeslissingen te nemen. Daarbij worden alle relevante beleidsoverwegingen in hun samenhang beschouwd en wordt per geval hun relatieve gewicht bepaald.

Deze strategie heeft het afgelopen decennium acceptabel gewerkt, maar heeft wel als consequentie dat niet alles overal volledig is uitgewerkt. Ook hoeft niet altijd op voorhand voor gebruikers duidelijk te zijn welke koers de overheid voert. Toch is de volgende stelling gerechtvaardigd:

Het bestaande toetsingskader voldoet voor het beheer. Hier en daar zijn knelpunten.

Het beoordelen van activiteiten en het verlenen van vergunningen of ontheffingen voor de bestaande gebruiksfuncties leverden geen grote problemen op. Knelpunten worden met name voorzien voor de nabije toekomst, wanneer rekening wordt gehouden met de in hoofdstuk 2 (intermezzo Toekomstbeeld Noordzee 2010) geschetste ontwikkelingen.

Hieronder komt een aantal knelpunten aan de orde. Voor de meeste worden inmiddels oplossingen ontwikkeld. Voor andere knelpunten is het nog niet zo ver en wordt aangegeven hoe deze kunnen worden aangepakt. De belangrijkste knelpunten hebben betrekking op het ruimtelijk instrumentarium voor de Noordzee, op beperkingen in het juridisch regime en op het behoud en ontwikkeling van natuurwaarden.

3.3.2 RUIMTELIJK INSTRUMENTARIUM

Het ontbreekt, met name buiten de territoriale wateren, aan een voldoende uitgewerkt beleid en juridisch instrumentarium om (met name nieuw) gebruik ruimtelijk te reguleren.

Toelichting: Recente ontwikkelingen op de Noordzee hebben aangetoond dat het wettelijk instrumentarium buiten de 12-mijlszone tekortschiet.

Daarom is besloten tot uitbreiding van het wettelijk instrumentarium, opdat een volwaardige afweging van nieuwe vormen van ruimtegebruik op de Noordzee mogelijk wordt. De wijze waarop deze uitbreiding gestalte moet krijgen, is nog onderwerp van nadere studie (4e Nota Waterhuishouding).

In hoofdstuk 4 wordt dieper op deze problematiek ingegaan. Ook wordt aangegeven hoe de problemen aangepakt (kunnen) worden. Tevens worden de eerste contouren geschetst van een kader voor ruimtelijk beheer dat in ontwikkeling is.

3.3.3 VITALITEIT - CUMULATIE VAN EFFECTEN

Volledig inzicht ontbreekt om bij de toetsing van een activiteit de cumulatie van effecten op de toestand van de bron/motor balans te kunnen beoordelen.

Toelichting: De beleidsnota's, wetten en regels hebben grotendeels een sectoraal karakter. Met de harmonisatie van het beleid is vooral aandacht besteed aan de afstemming, en minder aan de integratie van het beleid. De beoordeling van gebruik gebeurt voornamelijk per geval. Het inzicht ontbreekt vaak hoe al dit gebruik tezamen de toestand van de balans beïnvloedt (opeenstapeling van effecten). Het gaat daarbij om de invloed van alle gebruiksfuncties tezamen op de biodiversiteit en het ecologisch functioneren, en om de effecten van de ene gebruiksfunctie op de andere.

Aanpak: Op lokale schaal is in de toekomst een rol weggelegd voor gebiedsgericht beleid. Dat moet bij de afweging rond onder meer een vergunningaanvraag rekening houden met de locatie-specifieke omstandigheden, met het overige gebruik in de directe omgeving. In hoofdstuk 4 komt het ruimtelijke aspect dat hier een belangrijke rol speelt aan bod. Op nationaal niveau wordt bij de ontwikkeling van nieuw beleid gebruik gemaakt van de meest recente inzichten over de invloeden van de verschillende gebruiksfuncties op het watersysteem. De Water Systeem Verkenningen zijn uitgevoerd met het oog op de 4e Nota Waterhuishouding. Internationaal is er het Quality Status Report, dat ten grondslag zal liggen aan nieuw beleid in OSPAR. De verschillende departementen vergaren voortdurend nieuwe kennis over het functioneren van de Noordzee en over de factoren die daarop van invloed zijn, om de kennislacune in te vullen. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van ecologische graadmeters voor de

Noordzee (GONZ) en de modelmatige analyse van de invloed van gebruiksfuncties op het ecosysteem (RAM). Er wordt naar gestreefd bestaande kennis zo breed mogelijk beschikbaar te maken (zie ook H5 Kennis).

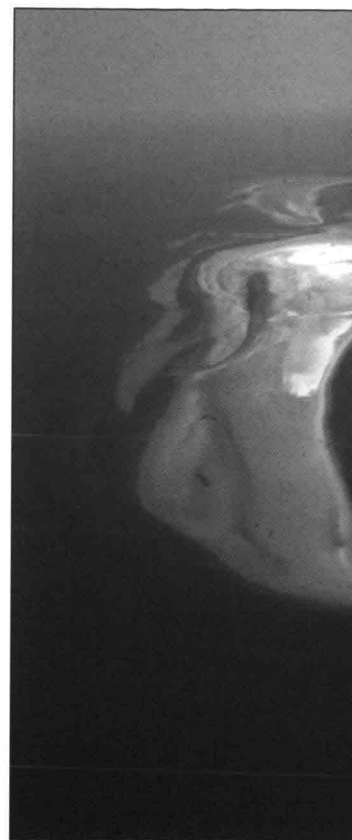
3.3.4 VITALITEIT - BEHOUD EN ONTWIKKELING VAN NATUURWAARDEN

Voor de Noordzee zijn de doelstellingen op het gebied van natuurbeleid nog niet voldoende uitgewerkt.

Toelichting: Het ingezette beleid streeft naar behoud en ontwikkeling van natuurwaarden van de Noordzee. De systematiek van het natuurbeleid gaat uit van het vaststellen van natuurdoeltypen en het vaststellen van een gebiedsvisie op provinciaal niveau. Daarin wordt gekozen waar welke typen natuur worden behouden en ontwikkeld. Er doen zich enkele knelpunten voor:

- voor de Noordzee zijn nog geen natuurdoeltypen geformuleerd; en
- er is nog geen gebiedsvisie voor de Noordzee beschikbaar (daarin wordt de vraag beantwoord waar welke typen natuur worden behouden en tot ontwikkeling kunnen komen). De provincie moet deze gebiedsvisie opstellen, onder afstemming met het beleid van de verschillende sectoren. Een dergelijke instantie is voor de Noordzee niet voorhanden.

Aanpak: Op grond van de 4e Nota Waterhuishouding worden de ecologische doelstellingen voor de Noordzee verder geoperationaliseerd. Hiervoor lopen meerdere acties. Het ministerie van LNV werkt in overleg met andere departementen aan de verdere uitwerking van ecosysteemdelen voor de Noordzee. Dit gebeurt in afstemming met de ontwikkeling van ecologische graadmeters voor de Noordzee (GONZ), onder leiding van een interdepartementale stuurgroep. Daarnaast zijn de verschillende ministeries bezig met de ontwikkeling van een visie op het gebruik van met name de kustzone van de Noordzee.





In het kader van het Integraal Beleidsplan Voordelta is een gebiedsvisie ontwikkeld voor de Voordelta.

Het beleid t.a.v. de Ecologische Hoofdstructuur is voor de Noordzee nog niet zo uitgewerkt dat het direct toepasbaar is voor de verschillende sectoren.

Toelichting: In het Structuurschema Groene Ruimte is de Noordzee aangewezen als kerngebied in de Ecologische Hoofdstructuur. Dit houdt in principe in dat bij ingrepen eerst een 'nut en noodzaak'-discussie gevoerd moet worden. Ingrepen zijn pas toegestaan als een zwaarwegend maatschappelijk belang aannemelijk is gemaakt. Als dat belang wel aannemelijk is, moet compensatie worden geboden, c.q. moet worden voldaan aan het reallocatiebeginsel. Dit beleid is voor de Noordzee nog niet zo uitgewerkt dat het direct toepasbaar is voor de verschillende sectoren. Er is momenteel geen instrument voorhanden om een 'nut en noodzaak'-discussie of compensatie af te dwingen. Bovendien bestaat onduidelijkheid over de procedure die bij een 'nut en noodzaak'-discussie moet worden gevolgd. De zorgvuldigheid van besluitvorming kan in het geding komen.

Aanpak: De nadere invulling van dit beleid heeft plaats in het kader van een nota over het natuurbeleid (opvolger Natuurbeleidsplan) die naar verwachting nog in 1999 zal verschijnen.

3.3.5 VITALITEIT - VOORKOMEN VAN EMISSIES VAN MILIEUGEVAARLIJKE STOFFEN

Er kunnen als gevolg van lozingen stoffen in de Noordzee terechtkomen die niet geanalyseerd worden en waarvan de eventuele effecten nog onbekend zijn.

Toelichting: Op het gebied van verontreiniging is het toetsingskader redelijk ver uitgewerkt. Het is gebaseerd op de stofgerichte benadering, en gericht op het verkrijgen van een waterkwaliteit die veilig is voor andere gebruiksfuncties. Voor de Noordzee is het voorzorgsprincipe uitgangspunt. Dat betekent maximale bestrijding aan de bron en het nastreven van verwaarloosbare risiconiveaus. Men realiseert zich wel steeds meer dat de stofgerichte benadering haar beperkingen kent. Lang niet alle stoffen worden in het bestaande toetsingskader afgedekt. Het toetsingskader wordt dan ook nog steeds verder ontwikkeld.

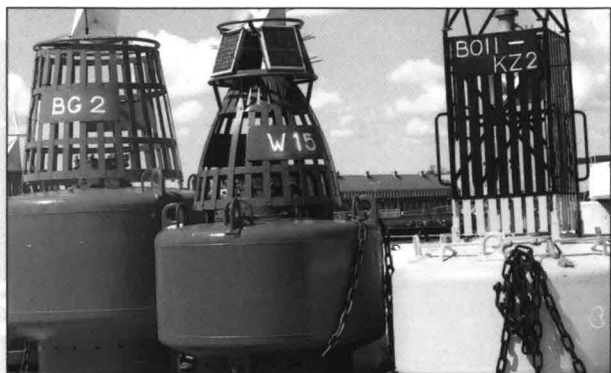
Aanpak: In de 4e Nota Waterhuishouding is een beleidsmatige ontwikkeling ingezet om effect-integrerende meetsystemen, zoals bioassays, naast de chemische meetsystemen beschikbaar te maken en in het toetsingskader op te nemen.

3.3.6 VEILIGHEID - VERKEERSVEILIGHEID

Op het gebied van veiligheid wordt het beheer soms geconfronteerd met een gedragsprobleem.

Toelichting: Sommige gebruiksfuncties zijn nadelig voor andere gebruiksfuncties doordat ze de veiligheid aantasten. Voor veiligheid is het beleid ver uitgewerkt in wetten en regels. Het beheer kan dit goed toepassen in de regulering van gebruiksfuncties om veiligheid te garanderen. Een deel van de omgeving ervaart deze regelgeving als ondoorzichtig en knellend en houdt zich ook lang niet altijd aan de regels. Zo doorkruisen vissersboten regelmatig scheepvaartroutes niet loodrecht; ze komen binnen de veiligheidszones rond platforms en er wordt met boomkorren langs pijpleidingen gevist.

Aanpak: De oplossing van dit probleem wordt gezocht in een versterking van de beleidsketen. Daarbij gaat het om het maken van afspraken met sectoren, voorlichting over het veiligheidsbeleid en achterliggende risico's en betere handhaving van de regels.



4.1 INLEIDING

De ruimte op de Noordzee wordt steeds meer in beslag genomen. Dat gebeurt enerzijds door een intensivering van het huidige gebruik, zoals de toename van kabels en buisleidingen. Anderzijds gebeurt dat doordat nieuwe gebruiksfuncties voor de Noordzee zich aandienen. De gewenste duurzame economische ontwikkeling, waarbij groei, versterking van de concurrentiekracht en toename van de werkgelegenheid hand in hand gaan met een beter beheer van natuur en ruimte, kan daardoor in het gedrang komen.

Dat geldt vooral dicht onder de kust, dat wil zeggen in de eerste circa 20-30 kilometer. Daar speelt al het grootste deel van het huidige gebruik zich af, en voor dat gebied worden ook de meeste plannen voor nieuw gebruik ontwikkeld.

Voorbeelden daarvan zijn een tweede Maasvlakte, een windmolenpark en een luchthaven in zee. In NW4 wordt hierover het volgende opgemerkt: "Ook voor het toekomstig gebruik van de Noordzee zal het voorzorgsprincipe de basis blijven vormen van het beoordelings- en toetsingskader. Tegengaan van verontreiniging blijft daarbij een belangrijke stuurparameter. Daarnaast zullen echter nieuwe stuurparameters als 'natuurlijkheid' en 'veerkracht' vorm moeten krijgen. Bij de uitwerking van het toetsingskader zal gelet worden op een goede harmonisatie met de (recente) landelijke beleidsontwikkelingen voor de riviersystemen en de kust. Dit betekent voor de Noordzee een restrictieve benadering, zowel voor verontreiniging als voor verstoring: (verantwoorde) economische ontwikkelingen blijven in principe mogelijk, maar het watersysteem Noordzee verdient een zeer zorgvuldig afwegingskader.



Op deze wijze kan de noodzaak beoordeeld worden van nieuwe initiatieven op zee zoals bijvoorbeeld de bouw van zendmasten, windmolenparken en de realisatie van ontgrondingen, een vliegveld in zee en kustlocaties."

In dit hoofdstuk komen drie aspecten aan de orde:

- ruimtelijk beleidskader. Welk beleid is op hoofdlij-



nen beschikbaar en welke conclusies kunnen vanuit de beheerspraktijk worden getrokken ten aanzien van het ruimtelijk kader? Welke bouwstenen ontbreken, welke verbeteringen zijn wenselijk?

- bestuurlijk/juridisch instrumentarium. Het instrumentarium wordt geschetst. Vervolgens wordt ingezoomd op de nog ontbrekende elementen;
- het kader voor ruimtelijk beheer. Op basis van een aantal uitgangspunten (zie o.a. H2 en H3) worden de contouren van een kader voor ruimtelijk beheer geschetst.

4.2 RUIMTELIJK BELEIDSKADER

Alle gebruiksfuncties op de Noordzee maken in, op en boven het water gebruik van daar aanwezige ruimte. Voor veel functies, zoals natuur, visserij, scheepvaart en luchtvaart, behoort de hele Noordzee tot de ruimte die gebruikt mag worden. Voor een aantal functies is er door middel van sectorale regeling specifieke ruimte gereserveerd; soms ook zijn

gebieden gesloten voor bepaalde functies. In alle gevallen gebeurt dit om conflicten met andere gebruiksfuncties te voorkomen. Enkele voorbeelden zijn:

- voor het scheepvaartverkeerscheidingsstelsel is ruimte gereserveerd uit het oogpunt van verkeersveiligheid;
- met het oog op de kustveiligheid mag alleen zand worden gewonnen buiten de -20 meter dieptelijn

en in de vaargeulen. De locatie van zandwinning wordt gereguleerd door middel van vergunningen om schade aan de bodemstructuur en de vooroever te beperken;

- de stort van baggerspecie wordt gereguleerd door middel van ontheffingen en vindt plaats op nauwkeurig omschreven loswallen, onder meer om de schade van stort te beperken en verondieping door stort op gecontroleerde wijze te laten plaatshebben;

- de locatie van winning van delfstoffen is geregu-

leerd door middel van concessies en vergunningen. Met het oog op de veiligheid rond mijnbouwinstallaties bestaat tevens de mogelijkheid om rond deze installaties een veiligheidszone van maximaal 500 meter in te stellen;

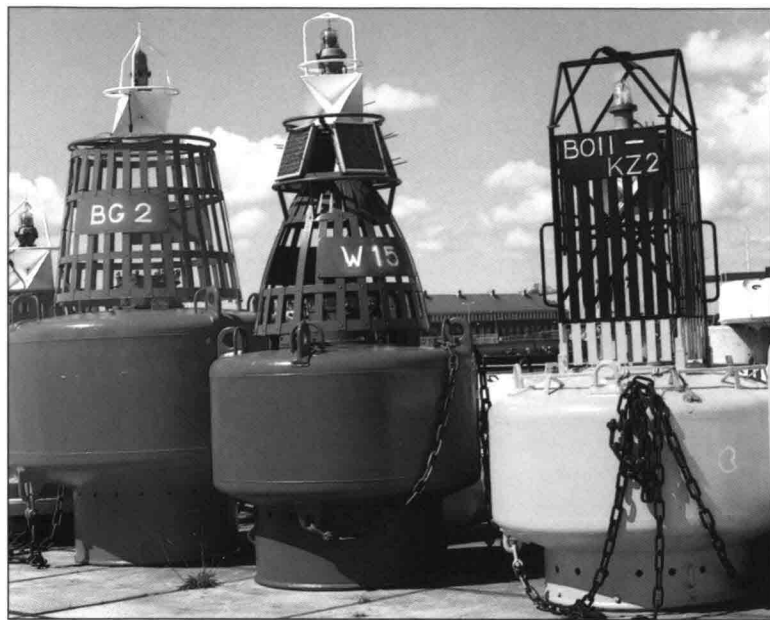
- een aantal gebieden is gereserveerd voor gebruik als militair oefenterrein. Met het oog op de veiligheid kan het scheepvaartverkeer beperkingen worden opgelegd binnen de 12 zeemijl;
- voor het leggen van pijpleidingen en kabels binnen de 12 mijlszone geldt een vergunningplicht, evenals voor de aanlandingen. Er is een veiligheidszone van 500 meter aan weerszijden van de leiding. De pijpleidingen- en kabel-infrastructuur geeft beperkingen bij de inrichting van ankergebieden voor de scheepvaart, vergunninggebieden voor olie- en gaswinning en de toewijzing van gebieden voor zand- en schelpenwinning.

Naast zoneringen die sectoraal gebruik 'afbakenen', zijn er juridische grenzen die de bevoegdheden (jurisdictie) van een kuststaat in internationaal ver-

band bepalen. Deze zijn in het VN zeerechtverdrag vastgelegd.

Ook zijn er voor de Noordzee bijzondere afspraken gemaakt in het kader van gebiedsgericht beleid:

- in het Watersysteemplan Noordzee is de milieuzone geïntroduceerd, een gebied met hoge ecologische waarden;
- volgens de VINEX moeten integrale beleidsplan-



nen worden ontwikkeld om de grote watersystemen gecoördineerd te beheren. Voor de Voordelta is het Integraal Beleidsplan Voordelta opgesteld.

Daarnaast is in het SGR de Voordelta aangewezen als kerngebied en waterrecreatiegebied, en natuurontwikkelingsgebied met waterrecreatie inpasbaar;

- Ook is er een beleidsplan Westerschelde. De Vlake van de Raan valt voor een deel onder dit beleidsplan. Aan dit gebied zal ook aandacht worden besteed in de lange-termijnvisie Schelde-estuarium;
- de Noordzee is aangewezen als kerngebied binnen de Ecologische Hoofdstructuur.

In toenemende mate maken verschillende gebruikers aanspraak op hetzelfde stukje Noordzee. Afwegingen worden in overleg met de gebruikers gemaakt. Deze procedure is voor de gebruikers niet altijd inzichtelijk.

Toelichting: Tot voor kort bleek de ruimteverdeling op grond van sectorale afspraken toereikend te zijn. Steeds vaker echter maken verschillende gebruiksfuncties aanspraak op dezelfde locatie op de

Noordzee, of in elkaars nabijheid, terwijl beide gebruiksfuncties met elkaar conflicteren. Een voorbeeld daarvan is de ruimtelijke afstemming tussen de toenemende vraag naar kabels en pijpleidingen en het aanwijzen van zandwinlocaties. De beheerder handelt daarbij naar bevind van zaken, in goed overleg met betrokkenen. Het ontbreekt aan een kader om een integrale afweging te kunnen maken voor het ruimtegebruik op zee, waarbij de waarden van kust en zee, zoals ruimte, economie, natuur en milieu, veiligheid, worden meegenomen. Dit knelpunt is terug te voeren tot de benadering die bij de harmonisatie van het Noordzeebeleid is gekozen: geen blauwdruk voor de toekomstige Noordzee, maar flexibiliteit. Als gevolg hiervan is het voor gebruikers van de Noordzee niet altijd duidelijk welke afwegingsprocedure de overheid volgt.

Naast de huidige gebruiksfuncties zijn er ook plannen voor 'nieuwe gebruiksfuncties' op de Noordzee. Dit is onder andere het gevolg van de tendens van de laatste jaren om steeds meer activiteiten van land naar zee te verplaatsen. Een eenduidig kader voor ruimtelijk beheer hiervoor ontbreekt, evenals hierop toegesneden beheers- en beleidsinstrumenten.

Aanpak: Een kader voor ruimtelijk beheer is in ontwikkeling waarin de claims van verschillende gebruikers op een zelfde stuk Noordzee (nu en zo mogelijk ook voor de toekomst) ook aan de orde komen. Voor nadere details wordt verwezen naar paragraaf 4.4, 'naar een kader voor ruimtelijk beheer'

Nieuwe gebruiksfuncties maken een beleidvisie op het gebruik van de Noordzee, en met name de kustzone, wenselijk.

Toelichting: Welke activiteiten binnen een termijn van enkele decennia op de Noordzee af zullen komen, is nu nog onbekend. Toch moet zo goed mogelijk met dit onbekende gebruik rekening worden gehouden. Daarvoor kan een integrale lange-termijnvisie op de Noordzee houvast bieden. Een visie waarin de waarden van kust en zee in samenhang beschouwd en beschermd worden.

Aanpak: In het voorjaar van 1999 is door vier departementen gezamenlijk een interdepartementale kustvisie gepresenteerd (zie intermezzo). De visie levert bouwstenen op voor de verschillende beleidsnota's (3e kustnota, 5e nota R.O.).

Er is behoefte aan meer afstemming in het beleid van de betrokken departementen voor de Noordzeekustzone.

Toelichting: Op dit moment is er geen eenduidige wijze op grond waarvan het ruimtegebruik kan worden afgewogen. Er is een aantal rijksnota's (VINEX, SGR) waarin een 'bestemming' voor de Noordzee is vastgelegd. Deze zijn echter niet eenduidig en bovendien wordt in deze nota's niet concreet aangegeven waar welke functies kunnen plaatsvinden of waar bepaalde functies geweerd worden, en onder welke voorwaarden.

Op dit moment voeren verschillende departementen al in beperkte mate gebiedsgericht beleid gericht op de Noordzee (Ecologische Hoofdstructuur, Milieuzone, Voordelta, Blauwe en Groene koers, Internationale

4.3 BESTUURLIJK/JURIDISCH INSTRUMENTARIUM

De jurisdictie op zee is internationaal geregeld door het VN Zeerechtverdrag, dat Nederland in 1996 heeft goedgekeurd. Het maakt onderscheid tussen verschillende maritieme zones. Van belang voor de Nederlandse situatie zijn de territoriale wateren, de eventueel in te stellen Exclusieve Economische Zone (EEZ) en het Nederlands Continentaal Plat.

De territoriale zee strekt zich in Nederland uit tot 12 zeemijl buiten het vaste land. In deze zone geldt in beginsel de soevereiniteit van de kuststaat. Deze is daardoor gemachtigd allerlei regels vast te stellen. In Nederland zijn de meeste wetten en beleidsnota's in deze zone van kracht.

Op het Nederlands Continentaal Plat (NCP) buiten de 12 zeemijl zijn de rechten van Nederland beperkt tot onder meer de exploratie en exploitatie van natuurlijke rijkdommen. Nederland heeft bijvoorbeeld niet het recht om hier zijn milieuwetgeving te laten gelden.

Een kuststaat kan de Exclusieve Economische Zone (EEZ) instellen tot een maximum afstand van 200 zeemijl. Binnen deze zone heeft de kuststaat onder meer het recht van exploratie, exploitatie, behoud en beheer van levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen en het recht om energie op te wekken uit water, stromen en winden. Een wetsvoorstel dat voorziet in de instelling van een dergelijke EEZ is in behandeling bij het parlement. Na instelling van deze zone kan Nederland door wetwijziging bijvoorbeeld een deel van de milieuwetgeving van kracht laten zijn in de EEZ.

Ondanks de juridische beperkingen buiten de territoriale wateren, geven de daar geldende wetten en beleidsnota's wel degelijk aan welke keuzen de Nederlandse overheid heeft gemaakt.

Onderzocht moet worden wat de mogelijkheden en wenselijkheden zijn om het wetgevende kader op het Nederlandse deel van de Noordzee verder in te vullen.

Toelichting: Het voeren van een Noordzeebeleid heeft plaats in internationale context. Dat betekent in sommige gevallen dat Nederland zich in internationaal verband heeft gebonden om bijvoorbeeld een reductiedoelstelling voor milieugevaarlijke stoffen te realiseren. Maar in een aantal gevallen kan de internationale context ook de nationale vrijheid om regels op te stellen beperken, met name buiten de territoriale zee.

Nederland heeft nog niet optimaal gebruik



Samenwerkingsgebied van de Waddenzeestaten). De grenzen die hierbij gehanteerd worden, lopen over het algemeen niet parallel. Belangrijker is echter dat afstemming in het beleid ontbreekt.

Aanpak: Het huidige 'woud aan zonerings' op de Noordzee wordt gestroomlijnd. Er wordt meer afstemming en eenheid in dit gebiedsgerichte beleid gebracht. Het waddenbeheer en het Noordzeebeheer worden beter op elkaar afgestemd. Nagegaan wordt of gebiedsgericht beleid bij kan dragen aan de bescherming en ontwikkeling van de waarden van andere delen van de Noordzee en kust.

Er is een toenemende interesse voor kust en zee als vestigingsplaats voor economische activiteiten. Dit heeft ertoe geleid dat binnen verschillende departementen min of meer parallel visies zijn ontwikkeld op hoe we met deze ontwikkeling moeten omgaan. Eind 1997 heeft V&W de notitie 'Te kust en te(r) keur' gepresenteerd. Hierin staat de V&W-visie op kustontwikkeling. Voor alle duidelijkheid: onder 'kust' wordt hierbij ook verstaan een (tientallen kilometersbrede) strook zee. In 'Te kust en te(r) keur' worden de vier waarden van land en zee (veiligheid, ruimte, natuur en economie) in hun samenhang beschouwd. De koppeling van land en zee is hierbij een belangrijk uitgangspunt: Land en zee worden niet als twee afzonderlijke (beleids- en beheers-) gebieden beschouwd, maar als één geheel.

Daarnaast is in 1998 door LNV de notitie 'Beelden van de kust als baken voor de toekomst' opgesteld. Met deze visie geeft LNV de richting aan waarin de Nederlandse kust zich in de komende eeuw zou kunnen ontwikkelen. Dit gebeurt aan de hand van zeven beelden van (delen van) de Nederlandse kust. Het gaat uit van de samenhang tussen ruimte voor natuurlijke processen en recreatie en de zorg voor de veiligheid op de lange termijn, waarbij tegelijkertijd de karakteristieken van de kust worden versterkt. Mede naar aanleiding van deze departementale kustvisies is begin 1998 een begin gemaakt met de ontwikkeling van een interdepartementale visie op kustontwikkeling. Behalve V&W en LNV nemen ook de ministeries van VROM en EZ aan dit traject deel. De doelstelling is het formuleren van een gezamenlijk visie op de kust en de kustontwikkeling. De hoofdlijnen van deze visie worden na een dialoog met onder meer regionale en lokale overheden in het nationale ruimtelijke beleid verankerd. Deze kustvisie beschrijft een aantal hoofdpogaven, waarbij is aangegeven wat de specifieke knelpunten zijn en wat de oplossingsrichtingen voor de lange termijn zijn. Bij de visie op de gewenste kustontwikkeling is rekening gehouden met de belangen op het gebied van ruimte, economie, natuur en milieu en veiligheid.

Het is niet de bedoeling dat het interdepartementale traject leidt tot een aparte beleidsnota over kustontwikkeling. De visie vormt input voor een dialoog over de gewenste kustontwikkeling. In de zomer van 1999 trekken de 4 departementen beleidsconclusies, die onder meer in de 3e kustnota en de 5e nota ruimtelijke ordening worden verankerd. Voor provincies en gemeenten zal de visie aanknopingspunten geven voor het actualiseren van streek- en bestemmingsplannen.

gemaakt van de mogelijkheid om regels op te stellen voor het beschermen van het milieu. Een voorbeeld hiervan betreft het voorschrijven van regels ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door de scheepvaart en de handhaving hiervan. Recent zijn ook problemen ontstaan naar aanleiding van plannen voor infrastructurele werken buiten de

12 mijlszone. Een goede belangenafweging kan niet plaatshebben door het beperkte instrumentarium.

Aanpak: Op dit moment ligt er een wetsontwerp bij de Tweede Kamer voor de instelling van een Exclusieve Economische Zone (EEZ); implementatie van het VN Zeerechtverdrag. Daaraan gekoppeld zijn wijzigingen van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) en van de Wet verontreiniging zeewater (Wvz) in voorbereiding. Vanaf het moment dat deze wetgeving van kracht is, kan Nederland beter optreden bij lozingsovertredingen. Als de overheid burgers wil binden aan verdragen, moeten deze in nationale wetgeving worden geïmplementeerd. Op dit moment bezien V&W en VROM of een uitbreiding van de Wet milieubeheer (Wm) tot de buitengrens van het Nederlands Continentaal Plat mogelijk en wenselijk is. Andere wetten waarvoor dit wordt gezien, zijn onder meer de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) en de Wet verontreiniging zee-water (Wvz).





4.4 NAAR EEN KADER VOOR RUIMTELIJK BEHEER

Positie van het kader

Het kader wordt ontwikkeld om een rol te spelen in het beheer van de Noordzee, als schakel tussen het beleid en de uitvoering.

Voor de invulling ervan worden de elementen uit relevante nota's (NW4, SGR, Voortgangsnota scheepvaart, enzo-voort) als uitgangspunt gebruikt (top down). Daarnaast worden vanuit de beheerspraktijk, aan de hand van concrete projecten, (rand)voor-

waarden verzameld die niet in beleidsnota's zijn verankerd (bottom up). Hierbij werken de departementen van LNV, EZ, VROM en V&W samen. Het gebruik van het kader kan leiden tot adviezen aan de beleidsmakers.

Doel

Het kader is een hulpmiddel bij ruimtelijke afwegingen op de Noordzee. Aan de ene kant is dat voor de afweging van ruimtelijke claims, en geeft het inzicht in mogelijke locaties vanuit zowel een negatief perspectief (waar kan het niet?) als een positief perspectief (waar zou het ruimtelijk gezien juist wel kunnen?). Aan de andere kant geeft het mogelijkheden aan voor toekomstige ontwikkelingen. Het kan worden gebruikt als checklist/systematiek voor het identificeren van zoekgebieden voor zowel gebruikers als initiatiefnemers. Het is bijvoorbeeld een hulpmiddel bij het uitvoeren van een locatie-MER. Doel is tevens de afweging en de daarbij te hanteren procedure inzichtelijk te maken voor initiatiefnemers. Ook kan het richting geven aan initiatiefnemers voor het identificeren van zoekruimtes.

De meerwaarde ten opzichte van de huidige praktijk is:

- integrale afweging, waarbij ook samenhang tussen verschillende projecten wordt meegenomen, terwijl afweging nu vooral per geval gebeurt;
- aandacht voor de samenhang tussen verschillende huidige en toekomstige gebruiksfuncties en ontwikkelingen;

Het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium op zee is te beperkt.

Toelichting: De Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is in Nederland tot aan de 1 km-grens uitgewerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarbuiten is aan de ruimtelijke ordening weinig handen en voeten gegeven. Er bestaan slechts sectorale ruimtelijke zoneringen waarmee rekening moet worden gehouden.

De overheid houdt bij haar eigen initiatieven rekening met deze ruimteclaims. Daarnaast bereidt ze een zorgvuldige procedure voor, zoals bij de plannen voor een tweede Maasvlakte en voor een near shore windpark. Daarbij wordt een PKB-procedure gevolgd. Een aantal PKB's is MER-plichtig. Door het volgen van een PKB- en een MER-procedure wordt rekening gehouden met effecten op en van overige gebruiksfuncties en met de effecten op het milieu. Voor derden is zo'n procedure evenwel niet altijd afdwingbaar, doordat een daartoe ontworpen juridisch instrumentarium ontbreekt.

Aanpak: Zoals in de NW4 is aangekondigd, zal het wettelijk instrumentarium worden uitgebreid, opdat een volwaardige afweging van nieuwe vormen van ruimtegebruik op de Noordzee mogelijk wordt. De wijze waarop deze uitbreiding gestalte moet krijgen, is nog onderwerp van nadere studie.

- het geeft structuur aan het bepalen van zoekgebieden voor gebruiksfuncties en activiteiten, en is dus richtinggevend voor zowel initiatiefnemers als beheerder;
- identificeren van concrete afwegingselementen uit de relevante beleidsnota's;
- hulpmiddel bij het zichtbaar maken van kansen voor (meervoudig) ruimtegebruik.

Wat zal het kader niet omvatten?

Het zal geen bestemmingsplan of wet worden met afdwingbare randvoorwaarden waaraan particuliere initiatiefnemers zich moeten houden.

Elementen voor de beoordeling van claims

De volgende elementen spelen een rol bij de afweging:

- definiëring van de claim. Hierin wordt de betreffende claim beschreven en getypeerd. Op basis van deze typering is te bepalen of de claim moet worden beoordeeld aan de hand van het kader, of aan de hand van de sectorale kaders;
- bepalen juridisch regime. Deze stap levert op welke wetten op de claim van toepassing zijn en welke procedures moeten worden gevolgd;
- bepalen beleidsregime. Welke beleidsuitspraken zijn van toepassing en wat is de status van de beleidsdocumenten? Eventuele knelpunten worden hier ook zichtbaar;
- analyse randvoorwaarden van beleid en juridisch kader. Hierbij komen de bovenstaande elementen bij elkaar;
- inhoudelijke afweging. In deze stap worden naast beleid en juridisch instrumentarium tevens andere criteria vanuit het beheer betrokken. Daarbij komen onder meer de volgende ruimtelijke aspecten aan de orde;
 - de thematische invalshoek (bv. scheepvaart, leidingen, windmolenpark, aanvliegroutes, recreatie);
 - de gebiedsgerichte invalshoek (gebied met specifieke kwaliteiten zoals landschap, of specifiek gebruik, zoals militaire oefengebieden);
 - de invalshoekrelaties; beïnvloedingsrelaties die samenhangen met het systeem (stromingen van bijvoorbeeld water en slib);
 - de samenhang tussen land en zee;
 - de integrale invalshoek beschrijft de manier waarop de functies elkaar kunnen versterken (meervoudig ruimtegebruik/verweving mogelijk); dan wel verzwakken (scheiding van functies). Op dit integrale niveau wordt duidelijk wat de effecten zijn van nieuwe claims op het bestaande systeem in termen van synergie en knelpunten.

Kaart van gewenst ruimtegebruik

Er is behoefte aan een pro-actieve benadering op het gebied van ruimtegebruik. Dit betekent niet alleen afwachten hoe een initiatief of gebruiksfunctie is in te passen, maar juist anticiperen op ruimtelijke afweging op de Noordzee. Het streven naar maximale ruimtebenutting staat daarbij centraal.

Binnen de Noordzee valt een groot aantal gebieden te onderscheiden. Gebieden met verschillende ecologische kenmerken of functies. Om dit zichtbaar te maken, worden er twee 'kaarten' gemaakt. Ten eerste is dat een zogenaamde 'feitenkaart' (zie bijlage). Op deze kaart zijn alle gebieden weergegeven waarvan de functie (zowel bron als motorfuncties) in bestaand beleid duidelijk is vastgelegd. Daarnaast wordt een 'beleidskaart' opgesteld. Hierin worden de volgens het vastgestelde beleid gewenste functies of ontwikkelingen aangegeven. Wanneer in de praktijk blijkt dat er voor het voeren van een adequaat ruimtelijk beheer geen beleidsmatige basis is, geeft het beheer signalen en eventueel suggesties voor aanpassingen en aanvullingen in het beleid.

Het vergelijken van een claim met de feitelijke kaart en de beleidskaart geeft zowel inzicht in mogelijke locaties vanuit een negatief perspectief (waar kan het niet?) als vanuit een positief perspectief (waar zou het ruimtelijk gezien juist wel kunnen?). Daarnaast moeten bij een uiteindelijke afweging natuurlijk ook de niet-ruimtelijke aspecten betrokken worden.



Het versterken van bron en motor en die in balans brengen en houden. Dat is waar het in het Noordzeebeheer de komende jaren om gaat. Om dit in de beheerspraktijk te realiseren, is een aantal zaken nodig. In hoofdstuk 3 en 4 is het toetsingskader al geschetst. Maar met dat toetsingskader zijn we er nog niet. Belangrijke sturingsmogelijkheden zijn te vinden in beheer en bestuur en in het internationale circuit. Kennis is nodig voor het beheer en van groot belang voor het onderhoud en de verdere ontwikkeling van het toetsingskader.

5.1 BESTUUR EN BEHEER

WAAR GAAT HET OM?

Er wordt signaleerd dat de verschillende schakels van de beleidsketen (beleid - regelgeving - uitvoering - handhaving - organisatie) onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Ook tussen de ketens onderling (vanuit verschillende departementen) worden verschillen geconstateerd die verwarrend werken. Soms worden gebruikers geconfronteerd met een overheid die niet zomaar een eenduidig antwoord op vragen kan geven. Initiatiefnemers en plannenmakers weten, met name bij nieuwe ontwikkelingen, soms ook niet waar zij bij de bestuurder met hun initiatieven en plannen terecht kunnen. Voor hen is het niet altijd even duidelijk hoe de bevoegdheden voor kust en zee precies zijn verdeeld. Omdat er meestal meerdere bestuurders bij de beantwoording van bedoelde vragen zijn betrokken, moet er onderlinge afstemming plaatshebben voordat een antwoord kan worden gegeven. Die afstemming binnen en tussen overheden laat soms te wensen over. Hierdoor kunnen antwoorden onduidelijk zijn en laten ze lang op zich wachten.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

De overheid is een makkelijk aanspreekbare, betrouwbare en klantvriendelijke bestuurder.

Ze opereert uniform en duidelijk, werkt zorgvuldig en efficiënt. Bestuurder en beheerder hebben hiervoor de beschikking over interdepartementaal goed afgestemd, niet conflicterend beleid en regelgeving. Overheid en maatschappij communiceren intensief over het beheer. Initiatiefnemers en plannenmakers die iets willen in de kustzone of op de Noordzee, worden zorgvuldig en betrouwbaar geholpen. Naast de serviceverlening aan deze klanten worden de belangen van andere burgers en maatschappelijke organisaties niet uit het oog verloren.

N.B. Voor alle duidelijkheid: er wordt niet gedacht aan één bestuur of beheer op de Noordzee, alleen al vanwege het langdurige proces dat daarmee gepaard zou gaan.

WAT DOEN WE ERAAN?

1. De departementen nemen onduidelijkheden en/of conflicten in beleid en regelgeving - waar mogelijk - weg. In de hoofdstukken 3 (Toetsingskader) en 4 (Ruimtelijk gebruik op de Noordzee) worden deze knelpunten en de voorgestelde aanpak ervan nader toegelicht.
2. Ter verbetering van de afhandeling van zaken wordt een loket ingericht (zie kader pagina 40). Het betreft hier veelal nieuwe en departement-overstijgende zaken, waarvan onduidelijk is waar men moet zijn. Voor de duidelijkheid: er wordt aan de huidige bevoegdheden van departementen en diensten niet getornd.

5.2 KENNIS TEN BEHOEVE VAN HET BEHEER

WAAR GAAT HET OM?

Voor het beheer van de Noordzee is kennis noodzakelijk. Kennis over wat er speelt op de Noordzee en wat er staat aan te komen (oog- en oorfunctie). Het gaat om kennis over de specifieke eigenschappen en gevoeligheden van de verschillende gebieden in de Noordzee. Maar ook om kennis

Een loket voor Noordzee-zaken

Bij de Directie Noordzee (V&W-Rijkswaterstaat) wordt een loket (informatiepunt) geopend voor klanten met vragen die samenhangen met de Noordzee. Directie Noordzee is verantwoordelijk voor de operationele bedrijfsvoering (inclusief PR en fysieke inrichting) van dit Noordzee-loket.

Het Noordzee-loket is in hoge mate afhankelijk van de inbreng en de betrokkenheid van de andere departementen. Een college waarin alle betrokken departementen zitting hebben, wordt ingesteld om dit vorm te geven.

Het loket zal voldoen aan een aantal kenmerken:

- klantgerichte houding;
- onafhankelijk en objectief;
- duidelijkheid over de snelheid van afhandeling.

Het loket wordt volgens een groeimodel opgezet, waarbij het zijn nut moet bewijzen.

De belangrijkste taken van het loket:

1. Het beantwoorden van nieuwe vragen waarvoor mogelijk nog geen sluitend beleid is geformuleerd. Daarvoor zal het Noordzee-loket doorverwijzen naar het departement dat primair verantwoordelijk is voor het onderwerp van de vraag. Dit departement gaat na welke andere ministeries mede betrokken moeten worden bij het beantwoorden van de vraag.

Basis voor de afhandeling van 'moeilijke' vragen is het case-managementmodel. Het departement waar het zwaartepunt ligt van het onderwerp van de vraag stelt een case-manager aan. Deze vormt een case-team, dat bestaat uit vertegenwoordigers van betrokken departementen. Op basis van projectmatig werken wordt een antwoord op de vraag voorbereid. Het Noordzee-loket bewaakt de voortgang en blijft fungeren als eerste aanspreekpunt voor de vragensteller.

2. Het verstrekken van algemene informatie over de Noordzee, op basis van documentatie en informatie die de participerende departementen aanleveren. Het loket moet altijd over de meest actuele informatie beschikken om een optimale dienstverlening aan de vragende burger, onderneming of ander te kunnen verrichten. Als een vragensteller om gespecialiseerde informatie vraagt, verwijst het Noordzee-loket door naar het departement waar deze informatie aanwezig is.

3. Op basis van signalen uit de samenleving zal de boven beschreven aanpak op het terrein van bestuur en beheer van de Noordzee regelmatig geëvalueerd en waar nodig bijgesteld worden.

over de omvang en de effecten van het gebruik op het watersysteem. Daarmee kunnen de belangen van de verschillende gebruiksfuncties zorgvuldig worden afgewogen. Veel kennis is al aanwezig, maar bij het beheer van de Noordzee wordt in de besluitvorming ook vaak omgegaan met onzekerheden. Daar is op zich niets mis mee. Sommige onzekerheden zijn echter zo groot dat de materie onbeheersbaar wordt en er bijvoorbeeld geen sprake meer kan zijn van een zorgvuldige afweging van belangen. In dat geval moeten de onzekerheden worden gereduceerd. Daarvoor is kennis nodig. De ontwikkeling van kennis kan ook gepaard gaan met de ontwikkeling van draagvlak en visie, wat gewenste elementen zijn voor het beheer.

Op de werkconferentie van 29 oktober 1997 is

gesignaleerd dat het met name ontbreekt aan kennismanagement: wat is er nodig aan kennis op de lange termijn en hoe organiseer je het op een goede manier? Zodat de investering in Research & Development een zo hoog mogelijke opbrengst heeft en de kennis tijdig in de juiste vorm op de juiste plaats terechtkomt. De investeringen op het gebied van kennis kunnen tevens goed verantwoord worden op basis van een duidelijk, samenhangend en efficiënt kennisplan.

Verder wordt gerealiseerd dat veel kennis al aanwezig is, en dat ontsluiting van die kennis bij kan dragen aan het wederzijds begrip tussen de verschillende partijen en een op de situatie toegesneden beheer.



WAT WILLEN WE BEREIKEN?

Voor het beheer wordt die kennis ontwikkeld die nodig is om onacceptabele onzekerheden te verkleinen en visie en draagvlak te creëren. Daarbij worden tijdig

- nieuwe problemen gesignaleerd;
- problemen erkend;
- oplossingen voor problemen ontwikkeld;
- gegevens aangeleverd ter ondersteuning van de besluitvorming over alternatieve oplossingen;
- oplossingen met kennis van zaken geïmplementeerd en gecontroleerd;
- beleidsevaluatie uitgevoerd.

Deze kennis komt op tijd in de juiste vorm en op de juiste plaats terecht.

Nederland, een kennisintensieve samenleving, maakt zijn kennis over waterbeheer en gebruik internationaal te gelde. De innovatieve projecten op het gebied van bijvoorbeeld waterbeheer resulteren in een continue impuls aan de kennisopbouw.

WAT DOEN WE ERAAN?

Veel gaat al goed en veel acties lopen al. Het gaat erom de zaken nog net iets beter te organiseren. Dit onderdeel bevat daartoe een aantal aanbevelingen.

1. Een identificatie van kennisbehoeften voor het beheer moet zich op toekomstige ontwikkelingen richten en kan profiteren van toekomstverkenningen. Met name de consequenties voor de kennisbehoeften van het toekomstige gebruik verbonden met kustplannen moeten nader worden uitgewerkt.
2. Onderzoek voor het beheer moet worden toegesneden op het beleidsmatige traject waarin een onderwerp verkeert en een perceptie van de ontwikkeling die daarin zal plaatshebben over de jaren. De vorm van de producten en het tijdstip waarop deze beschikbaar komen zijn daarop afgestemd.
3. De departementen verbeteren de beschikbaarheid van kennis voor het beheer en voor de gebruikers. De verspreiding van kennis is onder meer gericht op het vergroten van het wederzijds begrip tussen



de verschillende sectoren en tussen de verschillende departementen. Dit gebeurt momenteel onder andere door het opzetten en versterken van intranetfaciliteiten en kenniscentra (zoals Waterbodems (AKWA)), het verbeteren van het meta-informatiebeheer en selectievere en gerichtere rapportages. Daarnaast wordt kennis over de toestand van de balans tussen bron en motor via een internetsite beschikbaar gesteld aan belangstellenden.

4. Om tot nieuw inzicht te kunnen komen, is het van belang vanuit verschillende invalshoeken een probleem te overzien. Samenwerking met andere departementen, met andere disciplines en met de mensen uit de praktijk heeft plaats om de daar aanwezige kennis te mobiliseren ten behoeve van het beheer.

5.3 INTERNATIONAAL

WAAR GAAT HET OM?

Zeeën kennen geen grenzen en worden daar ook niet door beperkt. Internationale afstemming en samenwerking ten behoeve van het beheer van de Noordzee is derhalve noodzakelijk voor de bescherming van het zeemilieu.

Het karakter van het internationale overleg verschuift langzaam van beleidsmatig/politiek naar uitvoering. Daardoor ontstaat een grotere noodzaak tot meer afstemming en samenwerking bij het beheer van de Noordzee.

Een nationale aanpak lost een probleem vaak maar voor een deel op, kan soms leiden tot verplaatsing van het probleem naar elders, of is praktisch

moeilijk uitvoerbaar of handhaafbaar. Een nationale aanpak kan ook resulteren in ongewenste verschillen in concurrentiepositie van sectoren in verschillende landen.

Afstemming met omringende landen over het beheer heeft momenteel plaats, maar volgens de omgeving kan die afstemming worden verbeterd. Een aantal belangrijke onderwerpen hierbij is:

- optreden bij calamiteiten;
- opsporen van en optreden tegen illegale lozingen (vervolgingsprocedures);
- criteria voor storten van verontreinigde bagger in zee (verschil in criteria leidt tot verschil in kosten voor internationaal concurrerende havens);
- scheepvaart: uitfasering van TBT-gebruik voor scheepshuiden;
- visserij: komen tot een integrale benadering voor beheer van visbestanden (is EU-competentie);
- afstemming bij ruimtelijke planning van bijvoorbeeld pijpleidingen, scheepvaartroutes, bouwplannen in zee en kustuitbreiding die mogelijk effect op buurlanden hebben;
- verontreiniging door offshore olie- en gasexploratie en -exploitatie.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

Een gedragen internationaal beheer van de Noordzee, waarbij in goed overleg wordt samengewerkt door de betrokken landen. De verschillende fora opereren op basis van het voorzorgsbeginsel en de ecosysteem-benadering. Het afwentelen van milieu-effecten naar andere gebieden, naar andere milieucompartmenten of naar de toekomst, treedt

niet meer op. De effectiviteit en de naleving van internationaal beleid en/of regelgeving voor verschillende sectoren zijn verbeterd. De Nederlandse overheid opereert eensgezind in de internationale arena. De in Nederland opgebouwde kennis en ervaring staat ter beschikking van landen die zelf door gebrek aan middelen expertise missen. De kwaliteit van zeeën en oceanen, ook van de Noordzee, is verbeterd.

WAT DOEN WE ERAAN?

1. De pro-actieve houding van Nederland in internationale fora wordt voortgezet. Daarbij moeten kansen worden ontwikkeld voor leven, rust en ruimte op de Noordzee (bron) en het gebruik van de Noordzee als motor van economische activiteiten. De inzet is gericht op het vinden van oplossingen voor het spanningsveld tussen milieu en economische belangen. Dat kan vanuit een houding van erkenning van het spanningsveld en het initiëren, organiseren en faciliteren van oplossingen. De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van gebruikers speelt daarbij een belangrijke rol.
2. De Nederlandse overheid gaat zich inzetten voor een versterking van de internationale visie op het beheer van de Noordzee. De mogelijkheden voor en de effectiviteit van internationale samenwerking in het beheer worden daarmee vergroot. De overheid overweegt de bevindingen uit Plan 2010 beschikbaar te maken voor internationale fora.
3. De overheid continueert haar rol en inzet in de verschillende fora die betrekking hebben op de (Noord)zee. Het betreft onder meer de inzet voor het bewerkstelligen van een wereldwijd verbod op TBT (in IMO kader), het nastreven van nullozingen voor gevaarlijke stoffen binnen één generatie, het bereiken van 50 procent reductie in belasting van nutriënten naar de Noordzee, invoeren van ecosysteembenadering in management van gebruiksfuncties van de Noordzee (NSC), afstemmen van plannen en activiteiten voor het voorkómen, dan wel opruimen van olie en chemicaliën in zee.
4. Het Nederlandse beheer wordt sterker uitgedragen in de internationale fora.
5. Daar waar het beheer lokaal de mogelijkheden biedt, zal bilateraal samenwerking worden aangegaan met ons omringende landen.
6. Daar waar de standpunten tussen betrokken landen sterk uiteenlopen en afspraken voor Nederland nadelige gevolgen kunnen hebben, zal de overheid meer gebruik maken van een bilaterale lobby richting relevante landen.
7. De overheid zet zich in EU-verband in voor een verbetering van de relatie tussen TAC/quota en het duurzaam beheer van visbestanden.
8. De overheid zet zich in om als basis voor het toekomstig Europees visserijbeleid de voorzorgsbepaling toe te passen en de verdere integratie van visserij en bescherming van natuur en milieu te baseren op de ecosysteembenadering.





6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft wat er speelt binnen de verschillende sectoren, wat de overheid wil bereiken en wat ze daarvoor gaat doen. Het zijn voor een deel geen nieuwe acties die worden omschreven. Er wordt vooral een overzicht gegeven van de uitvoering van het huidige beleid. De integrale aspecten die in voorgaande hoofdstukken zijn omschreven (sturing van de balans, ruimtelijke afweging, gezamenlijk beheer van de Noordzee) blijken daarbij onder meer uit een oriëntatie op de ontplooiing van zowel bron als motor. Maar ook uit een uitdrukkelijke wens om in nauw contact met de vertegenwoordigers van de sectoren, met gezamenlijke verantwoordelijkheid aan de problemen te werken. En uit maatwerk waar het mogelijk is.

Elk gebruik van de Noordzee en kust heeft gevolgen voor en raakvlakken met andere gebruiksfuncties. Met name in de vorm van ruimtelijke interactie. In hoofdstuk 4 is deze interactie al uitgebreid aan bod gekomen.

Wat valt er in kwantitatieve zin te zeggen over deze interacties? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is modelmatig onderzocht wat de impact van de verschillende gebruiksfuncties op het Noordzee-ecosysteem is. Het model dat hiervoor is gebruikt is het RAM instrumentarium. Dit instrumentarium berekent de milieudruk op een aantal amoebe-soorten op basis van huidige kennis aangevuld met expert judgement.

Uit de modelstudie blijkt dat wat betreft de inbreng van stoffen de scheepvaart, atmosferische depositie en rivierafvoeren de grootste bronnen van verontreiniging zijn. Een reductie van deze bronnen is dan ook vooral gewenst voor de natuur, visserij, recreatie en toerisme. De verontreinigingen kunnen

grote gevolgen hebben voor bepaalde vissen en bodemdieren. Scheepvaart zorgt nog altijd voor olie-verontreinigingen en emissies (onder andere TBT). In de paragrafen 'scheepvaart' en 'verontreiniging' wordt nader ingegaan op hoe deze reductie gestalte kan krijgen.

Volgens het RAM-instrumentarium ondervindt het Noordzee-ecosysteem de meeste invloed van de visserij. Vergeleken met de invloed van andere gebruiksfuncties valt bij de visserij op dat de effecten



daarvan overal op het NCP merkbaar zijn en zich niet beperken tot de commerciële vissoorten. Andere gebruiksfuncties (olie- en gaswinning) hebben vaak lokaal significante effecten op het ecosysteem. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat in de analyse geen (toekomstige) landaanwinningsplannen zijn meegenomen. De risico's die met deze plannen gepaard gaan, kunnen van grote omvang zijn (onder meer als gevolg van de verandering in grootschalige stromingspatronen).

De beleving van rust en ruimte wordt vooral bedreigd door de aanleg van installaties dicht onder de kust. Met name ter hoogte van de waddeneilanden, de aaneengesloten duingebieden langs de

Hollandse kust en de Voordelta, zal de verstoring van rust en ruimte zwaar wegen bij de beoordeling van bouwplannen dicht onder de kust.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan bod:

- economische gebruiksfuncties op de Noordzee. Waar draait het bij de verschillende sectoren in het beheer om? Welke doelen willen we in het beheer bereiken? En welke acties gaan we daarvoor uitvoeren?;
- integrale thema's. De aspecten 'verontreiniging', 'natuur en landschap' en 'incidenten en illegale lozingen' hebben met alle economische gebruiksfuncties te maken.

6.2 NATUUR EN LANDSCHAP

WAAR GAAT HET OM?

De Noordzee heeft een belangrijke natuurwaarde. De hele Noordzee is aangewezen als kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit houdt in principe in dat bij ingrepen eerst een 'nut en noodzaak'-discussie moet worden gevoerd. Ingrepen zijn pas toegestaan als een zwaarwegend maatschappelijk belang aannemelijk is gemaakt. Dit beleid is voor de Noordzee nog niet zo uitgewerkt dat het direct toepasbaar is voor de verschillende sectoren.

De afweging tussen motor van de economie en de bron van leven, rust en ruimte wordt vaak per geval, per sector gemaakt. Het huidige toetsingskader biedt het beheer onvoldoende mogelijkheden om de effecten op het watersysteem van al die ingrepen tezamen vast te stellen en te beheersen. Dit levert problemen op, zeker gezien de ontwikkelingen die op de Noordzee afkomen.

Doordat de Noordzee is aangewezen als kerngebied in de Ecologische Hoofdstructuur is het compensatiebeginsel van toepassing. Dat houdt in dat natuur die door de ingreep verloren gaat, moet worden gecompenseerd. Dit beginsel is voor de Noordzee nog niet verder uitgewerkt en het is onduidelijk wat dit in de praktijk betekent.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

Een gezond, ecologisch optimaal functionerend ecosysteem, dat gekenmerkt wordt door de voor de Noordzee karakteristieke biodiversiteit en landschappelijke identiteit, waarbij medegebruik van zee en kust mogelijk is.

Onder biodiversiteit verstaan we in dit verband: de diversiteit aan soorten en levensgemeenschappen en de omvang en structuur van populaties.

WAT DOEN WE ERAAN?

1. De nadere invulling van het beleid ten aanzien van de Ecologische Hoofdstructuur op de Noord-



- zee heeft plaats in het kader van een nota over het natuurbeleid (opvolger Natuurbeleidsplan) die naar verwachting nog in 1999 zal verschijnen.
2. De overheid bezint zich op de identificatie van een beperkt aantal gebieden van de Noordzee waar de natuurwaarden voorop staan en (bepaalde) vormen van gebruik zijn uitgesloten. Daarmee is te voorkomen dat afbrokkeling en fragmentatie van de natuur in deze kerngebieden optreedt en het beleid en het beheer zich in de toekomst voornamelijk met het herstellen en repareren van schade bezig kunnen houden. Dat laatste is lange tijd het geval geweest bij natuurbeheer op het land.
 3. In overleg met de gebruikers van de Noordzee wordt bekeken waar streefbeelden voor de natuur en voor de gebruiksfuncties tot conflicten leiden. Gezamenlijk wordt bekeken of daar oplossingen voor te bedenken zijn. Zo nodig treft de overheid maatregelen om die oplossingen te realiseren. Waar nodig wordt ook gedacht aan oplossingen in de sfeer van zonering van activiteiten, in ruimte of in tijd.
 4. De streefbeelden voor de natuur worden gedetailleerd uitgewerkt. Daarnaast wordt de amoebenadering als beoordelingsinstrument gebruikt om het bereiken van de streefbeelden te monitoren. Ook worden hierdoor de effecten van gebruik op de biodiversiteit en het functioneren van het ecosysteem gekwantificeerd. Daartoe wordt momenteel gewerkt aan het uitbreiden van de amoebenadering met ecologische structuurkenmerken en parameters gerelateerd aan gebruiksfuncties (project GONZ).
 5. Wanneer duidelijk is dat een ingreep maatschappelijk wordt gedragen, moet bij de uitwerking als uitgangspunt gelden dat investeren in de economie gekoppeld moet zijn aan een kwalitatief gelijkwaardige investering in de ecologie. Verlies van natuur en landschapswaarden moet minimaal gecompenseerd worden, zodat we er per saldo niet op achteruit gaan. Het doel is om via een uitgekende planning en vormgeving een meerwaarde voor natuur en landschap te bereiken.

6.3 OLIE- EN GASWINNING

WAAR GAAT HET OM?

De winning van olie en gas is van cruciaal belang voor de Nederlandse economie. De staat ontving in 1997 9,3 miljard gulden aan aardgasbaten. 34 procent van het gewonnen gas komt uit de

Noordzee, van de olie is dat 63 procent. Hoewel er al veel velden in kaart zijn gebracht, worden nog steeds nieuwe vondsten gedaan. Om optimaal gebruik te maken van de voorraden, wordt een kleine-veldenbeleid gevoerd. Dat beleid is erop gericht het Groningen veld te sparen door de opsporing en winning van kleine velden te stimuleren, zowel op land als op zee.



Sinds 1993 bestaat een verbod op het lozen van oliehoudend boorgruis en boorspoeling. Het gruis en de boorspoeling worden naar land afgevoerd voor hergebruik (olie) of storten. Begin 1988 is de Regeling Oliehoudende Mengsels in werking getreden, die bepaalt dat offshore waterlozingen niet meer dan 40 mg/l (maandelijkse gemiddelde) olie mogen bevatten. Dankzij deze maatregelen is de hoeveelheid door de olie- en gaswinningsindustrie geloosde olie op de Noordzee gedaald van 2.188 ton in 1987 tot 268 ton in 1997 (bron: Staatstoezicht op de Mijnen).

Tevens is in het kader van het doelgroepenbeleid en het streven naar zelfregulering in 1995 een milieuconvenant tussen de overheid en de olie- en gaswinningsmaatschappijen afgesloten. De maatschappijen hebben hiermee de verantwoordelijkheid op zich genomen om hun installaties aan te passen

aan de huidige stand der techniek. In het convenant zijn reductiedoelstellingen afgesproken voor de jaren 2000 en 2010. Ook is afgesproken dat de maatschappijen een adequaat functionerend milieuzorgsysteem zullen invoeren. De maatschappijen hebben op zich genomen om elke vier jaar een bedrijfsmilieuplan te presenteren. Hierin worden de bestaande milieubelasting en de voorgenomen milieumaatregelen gepresenteerd. De voortgang van de implementatie van de milieumaatregelen wordt gerapporteerd in jaarlijkse rapportages. In het jaar 2000 worden de behaalde emissiereducties vergeleken met de emissiereductiedoelstellingen. Een aantal doelstellingen wordt naar verwachting wel gehaald, een ander aantal niet. Daar waar de uitvoering van het convenant vertraging op heeft gelopen, zal in overleg met de sector worden bekeken hoe deze doelstellingen alsnog kunnen worden gerealiseerd.

Als gevolg van de nieuwe EU-richtlijn milieueffectbeoordeling is vanaf 14 maart 1999 voor het plaatsen van een platform voor de winning van olie (meer dan 500 ton/dag) of gas (meer dan 500.000 m³/dag) op de Noordzee een MER-plichtige vergunning noodzakelijk.

Op te merken is dat voor deze vergunningverlening het bovengenoemd milieuconvenant als toetsingskader zal fungeren. Het afwegingskader dat specifiek op natuurbescherming is gericht, is nog niet zo uitgewerkt dat het direct toepasbaar is voor het gebruik op de Noordzee.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

De Motor. Het beleid van de overheid is gericht op het optimaal ontginnen van Nederlandse bodemschatten met een minimale belasting voor het milieu. Het gaat daarbij om het waarborgen van voorzieningszekerheid van aardgas voor de lange termijn, tegen een zo laag mogelijke prijs.

De Bron. Minimalisatie van de emissies van olie- en gaswinning in het ecosysteem en minimalisatie van effecten op andere gebruikers van de Noordzee.

WAT DOEN WE ERAAN?

1. Het mijnbouwklimaat voor gasproducenten is via een aantal fiscale en bedrijfseconomische maatregelen aantrekkelijk gemaakt om opsporing en winning van kleine velden te stimuleren.
2. Voor het plaatsen van productieplatforms wordt vanaf maart 1999 een MER opgesteld.
3. Alle operators nemen deel aan het milieuconvenant.

4. Overeengekomen is dat alle maatschappijen in 1995 een adequaat functionerend milieuzorgsysteem hebben ingevoerd. Hoewel de maatschappijen reeds een grote inspanning op dit gebied hebben geleverd, is het onderdeel meten en registreren nog niet volledig operationeel. De sector stelt een meet- en registratiesysteem op om betrouwbare lozingcijfers te verkrijgen. Dit onderdeel krijgt extra aandacht in de tweede ronde bedrijfsmilieuplannen. De overheid meent dat certificering van milieuzorgsystemen volgens ISO 14001 duidelijk meerwaarde heeft.
5. In overleg met de sector wordt de stand der techniek voor het lozen van productiewater vastgesteld.
6. Mijnondernemingen kunnen met behulp van het CHARM-model (Chemical Hazard Assessment and Risk Management) de minst milieubezwarelijke mijnbouwhulpstoffen selecteren.
7. Het lozen van oliehoudende boorgruis en boorspoeling is sinds 1993 verboden. Door het lozen daarvan in het verleden is de zeebodem in de directe nabijheid van boorlocaties op het NCP verontreinigd en is het bodemleven langdurig verstoord. Op basis van ecologische en economische aspecten zal een afweging worden gemaakt over de wenselijkheid van sanering van de vervuilde locaties.
8. Eén van de opties voor het voorkómen van lozingen in het mariene milieu is injectie in de diepe ondergrond. De overheid heeft geen problemen met de injectie van productiewater in de ondergrond, mits dit op verantwoorde wijze gebeurt. Voor injectie van andere reststoffen (boorgruis) zal de overheid de (milieu)technische en juridische haalbaarheid afwegen. Dat gebeurt op basis van een integrale vergelijking van verschillende verwerkingsmethoden (opslag in de bodem, lozen, afvoer naar land). Voor natuurlijke radioactieve reststoffen is, op basis van een uitgebreide evaluatie van de (on)mogelijkheden van de verschillende verwerkingsroutes, besloten om niet van de huidige, geaccepteerde, opslagroute op land af te wijken.
9. In de mijnwetgeving is reeds vastgelegd dat een mijnbouw-installatie verwijderd moet worden binnen twee jaar na stopzetten van de productie.
10. De platforms die in de Milieuzone liggen, krijgen extra aandacht bij het nemen van milieumaatregelen.
11. In 2000 heeft toetsing van de emissiereductiedoelstellingen van het convenant plaats.



6.4 VISSERIJ

WAAR GAAT HET OM?

Nederland heeft een vissector met verreweg de hoogste produktiviteit per vaartuig in de EU en een sterke positie als exporteur.

De visbestanden in de Noordzee staan er echter minder goed voor. Een deel van de problemen komt voort uit het gevoerde Europese visserijbeleid. Dat is onder andere onvoldoende toegesneden op de praktijk. Het TAC/quota-systeem is onvoldoende gericht op het lange-termijn beheer van de visbestanden. Daarnaast begrijpen velen de modelmatige onderbouwing niet goed. Met de laatste Visserijraad is wel een begin gemaakt met de inpassing van het voorzorgsbenadering.

Er zijn te veel en complexe regels die moeilijk kunnen worden nageleefd en gehandhaafd. Nederland houdt via de controle op de hoeveelheid aangelande vis volgens de vissers strenger toezicht op de visserij dan de andere landen om ons heen. Daardoor voelen zij zich benadeeld.

Het nog weinig selectieve karakter van de visserij leidt tot verspilling van natuurlijke hulpbronnen door sterfte van bodemdieren en bijvangst. Door verschuiving van de samenstelling en opbouw van levensgemeenschappen is de biodiversiteit onder druk komen te staan. Langlevende soorten krijgen niet de gelegenheid zich voort te planten, of om zich te herstellen. Aaseters zijn in aantallen sterk toegenomen. De commerciële visbestanden staan onder druk doordat de vangstcapaciteit onvoldoende is afgestemd op de vangstmogelijkheden. Op het vlak van het quotabeheer is de sector duidelijk vooruitstrevend en initiatieven voor het ontwikkelen van meer natuurvriendelijke vangstmethoden zijn door de sector in gang gezet.

De overheid signaleert de volgende oorzaken:

1. Er heeft nog onvoldoende integrale beoordeling en afweging plaats tussen de functies natuur en visserij.
2. De uitvoering van het beleid door de EU-landen is verschillend, waardoor de nodige transparantie ontbreekt. De afstand tussen de EU, de landen en

- de sector is te groot.
3. De ecologische schade als gevolg van de visserij wordt niet met een duidelijke visie en een overtuigend beleid tegemoet getreden.
 4. De ernst van de ecologische problemen wordt onvoldoende door alle belanghebbenden erkend.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

De Motor. De commerciële visbestanden zijn over de jaren heen evenwichtig opgebouwd. De populaties zijn groot en zo stabiel als mogelijk, waardoor veel vis kan worden gevangen. Er is voldoende buffer aanwezig, waardoor ongunstige omstandigheden nauwelijks invloed hebben op de vangstmogelijkheden. De sector heeft haar verantwoordelijkheid in het beheer van de visbestanden vergroot en de bedrijfsvoering is hierop verder toegesneden. De vangst is selectief, waardoor bodemverstoring en discarding sterk zijn verminderd.

De Bron. De samenstelling van het ecosysteem en de opbouw van populaties zijn over de jaren heen evenwichtig en omvatten ook langlevende soorten (zoals rog, noordkromp, bruinvis en tuimelaar). De verspilling van natuurlijke hulpbronnen (vis en brandstof) is verleden tijd.

WAT DOEN WE ERAAN?

1. De overheid start een open communicatieproces met betrokken partijen, met als doel bron en motor te versterken en met elkaar in balans te brengen. In dit proces wil de overheid in overleg met sectoren en belangengroeperingen het begrip integraal visstandbeheer nader uitwerken. Hiertoe zullen concrete afspraken worden gemaakt over de huidige en toekomstige interactie tussen de visserij en andere gebruiksfuncties op de Noordzee.
2. De overheid blijft door middel van onderzoek de ontwikkeling stimuleren van nieuwe visserijtechnieken met minder bodemverstoring en discarding.
3. De overheid zet zich in voor behoud en versterking van de opgroeigebieden van vis.

6.5 SCHEEPVAART

WAAR GAAT HET OM?

Scheepvaart is ten opzichte van ander vervoer relatief veilig en milieuvriendelijk. De scheepvaart speelt een belangrijke rol in 'Nederland distributieland'.

Het beheer van de Noordzee wordt daarbij onder meer geconfronteerd met vervuiling (zwerfvuil, illegale lozingen van olie, emissies van andere milieugevaarlijke stoffen zoals tributyltin). Ook bestaan er risico's van introductie van gebiedsvreemde organismen via ballastwater en veiligheidsrisico's. Die kunnen toenemen door het varen met schepen en bemanningen die niet voldoen aan de internationale veiligheids- en milieu-eisen (substandard).

Een aantal achterliggende oorzaken van de problematiek wordt genoemd. Door het grote aantal internationale regels voor de scheepvaart zien sommigen door de bomen het bos niet meer. Dat heeft tot gevolg dat sommige regels niet worden nageleefd. Mede geleid door de moordende concurrentie in de sector ontbreekt in een aantal landen een voldoende toezicht op de naleving van internationale veiligheids- en milieu-eisen. Dat leidt tot concurrentienadeel voor 'goede vlaggen'.



WAT WILLEN WE BEREIKEN?

De Motor. Het behouden van een vrije doorvaart over het Nederlands Continentaal Plat en een vrije en veilige toegang tot de Nederlandse havens. De Nederlandse havens bieden kwaliteit. Een overzichtelijke en handhaafbare regelgeving. Geen grote verschillen in concurrentiepositie tussen havens.

De Bron. Geen schadelijke lozingen van schepen. Naleving van milieuregels. Behouden van een lage kans op calamiteiten.

WAT DOEN WE ERAAN?

1. De overheid streeft ernaar zaken internationaal te regelen via IMO, vanwege het grensoverschrijdende karakter van de scheepvaart. Dat is echter niet altijd op korte termijn mogelijk. Daarom worden sommige zaken in Europees of nationaal verband aangepakt.
2. In diverse fora (bijvoorbeeld IMO) zal aandacht worden gevraagd voor vereenvoudiging, c.q. vermindering van de regelgeving en verbetering van de naleving.
3. De overheid draagt zorg voor de bevordering van de veiligheid en vlotheid van het scheepvaartverkeer door een zo kosten-effectief mogelijke inzet van het verkeersmanagement-instrumentarium (vaarwegmarkering, loodsen, verkeersbegeleiding, routing, enzovoort) en door het op diepte houden van de vaarwegen.
4. De overheid streeft naar het terugdringen van het ontstaan van afval aan boord en het voorkómen van scheepsafval in zee, door technische verbeteringen. De overheid voert hiervoor overleg met de sector en heeft projectgebonden samenwerking met innovatieve werven.
5. Ter uitvoering van de EU-richtlijn op havenontvangstinstallaties streeft de overheid in de Noordzee-regio naar de invoering van een systeem van indirecte financiering voor de afgifte van afvalstoffen uit de zeevaart. Dit is aangekondigd in de nota Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu (VSM). Dankzij een dergelijk systeem wordt de financiële drempel voor afgifte verlaagd. Ter verbetering van de dienstverlening aan de scheepvaart worden in de Nederlandse zeehavens afvalbeheersplannen opgesteld. EU-brede implementatie voorkomt verstoring van concurrentieverhoudingen. Daarnaast brengen goede afvalbeheersplannen voor Nederlandse havens juist een concurrentievoordeel met zich mee. De kwaliteit van de dienstverlening aan de zeevaart wordt daardoor namelijk verbeterd.
6. Aanpak van substandard schepen heeft plaats door het ontwerpen en (liefst in internationaal verband) invoeren van economische maatregelen die het onaantrekkelijk maken te bezuinigen op de kwaliteit van bemanning en schip. Er wordt gestreefd naar de toepassing van marktmechanismen bij het terugdringen van onveiligheid en oneerlijke concurrentie. De VSM bevat een aanzet, die echter nog verdere uitwerking behoeft.
7. Bij het constateren van illegale lozingen worden

zo mogelijk juridische stappen genomen ter vervolging van de veroorzaker. Ook wordt de verontreiniging zo mogelijk opgeruimd, om verdere schade te voorkomen. Het geringe succes dat vervolging tot nu toe heeft, baart zorgen. Datzelfde geldt voor de hoge kosten die het bestrijden van de verontreiniging met zich meebrengt. In dat kader wordt ook gestreefd naar een verhoging van het gebruik van haven ontvangst installaties.



Oplossingen voor een effectievere handhaving worden omschreven in een Handhavingsplan. Ze worden vooralsnog gezocht in de internationale afstemming van vervolging, de verbetering van de technische bewijsvoering, het selectiever zoeken naar overtredingen aan de hand van daderprofielen, de omkering van de bewijslast, en het verbeteren van de samenwerking tussen handhavende instanties door het regelmatig uitvoeren van thema-acties. Daarbij krijgt met name de afstemming tussen handhaving in de zeehavens en handhaving op zee bijzondere aandacht. Op basis van een analyse van de incidentenorganisatie ziet een Capaciteitsnota binnenkort het licht.

8. Nationaal en internationaal zet de overheid zich in voor het uitbannen van milieugevaarlijke stoffen

als TBT in scheepshuiden. In IMO-verband is als uitgangspunt overeengekomen dat een verbod op de toepassing van TBT op scheepshuiden ingaat in 2003 en het verbod op aanwezigheid van TBT op scheepshuiden ingaat in 2008. De overheid streeft naar minder verstorende alternatieven voor TBT als aangroeiwerend middel. Hiertoe wordt overleg gevoerd met de industrie en worden incidentele onderzoeksprojecten gefinancierd.



9. De overheid is bezorgd over de risico's die introductie van gebiedsvreemde aquatische organismen via ballastwater met zich meebrengt. Ze pleit bij IMO voor regelingen om deze risico's te beperken. Ballastwater-managementplannen aan boord van schepen kunnen in dit verband een goede mogelijkheid zijn. Bij uitwerking van eventuele maatregelen worden zowel de scheepvaart als de havens betrokken.

6.6 OPPERVLAKTE-DELFSTOFFEN

WAAR GAAT HET OM?

Op grond van het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen moet de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de Noordzee met kracht worden voortgezet. De achtergrond hiervan is de maatschappelijke wens om minder te ontgronden op het land. Het beleid ten aanzien van de winning uit de Noordzee is vastgelegd in het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee (RON).

Om de effecten op het ecosysteem en de kustverdediging te beperken, moet de winning plaatsvinden buiten de 20 meter diepteliijn en/of 20 km uit de kust en in aaneengesloten tracks. De maximale ontgrondingsdiepte is gesteld op 2 meter (in de IJgeul en Euro/Maasgeul 5 meter). Bij de winning moet rekening worden gehouden met andere gebruiksfuncties. Dat betekent onder meer dat er uitsluitingsgebieden zijn rond platforms, pijpleidingen en kabels.

Een aantal aspecten van het RON wordt als te weinig flexibel ervaren, zowel door de overheden als door de sector:

- geen ruimte voor diepe zandwinning. Voor de winning van aanmerkelijke hoeveelheden beton- en metselzand kan de mogelijkheid tot diepe winning noodzakelijk zijn;
- te weinig ruimte voor grootschalige zandwinning voor infrastructurele ontwikkelingen zoals de mogelijke aanleg van een tweede Maasvlakte;
- te weinig ruimte voor de toepassing van nieuwe uitvoeringstechnieken zoals tijdelijke overslagputten bij strandsuppleties.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

De Motor. De beschikbaarheid en toelevering van voldoende oppervlaktedelfstoffen vanuit de Noordzee, ten behoeve van 'BV Nederland'. Behoud en versterking van de reguliere zandwinning. Goede regeling voor winning van andere delfstoffen.

De Bron. Een maatschappelijk verantwoorde wijze van winning. Met oog voor de belangen van de betrokkenen, met minimale verstoring en een zuinig gebruik van oppervlaktedelfstoffen. Een hoge kwaliteit delfstof alleen winnen wanneer dat voor het gebruik vereist is.

WAT DOEN WE ERAAN?

1. Het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee wordt geactualiseerd en afgestemd op de huidige en toekomstige vraag naar oppervlaktedelfstoffen.
2. De mogelijkheden tot diepe winning van zeezand voor beton- en metselzand worden onderzocht om aan de taakstelling te voldoen.
3. De effecten van grootschalige en diepe zandwinning op het milieu worden in kaart gebracht en zoveel mogelijk gekwantificeerd.



4. Aangegeven wordt welke voorwaarde geldt voor de locatie, de diepte en de wijze van winning bij grootschalige zandwinning.
5. Veel aandacht wordt besteed aan overleg met betrokken overheden en de sector. Daarbij wordt vooral gelet op de volgende aspecten:
 - de beschikbaarheid van oppervlaktedelfstoffen;
 - het gebruik van oppervlaktedelfstoffen;
 - het afstemmen van zandwinning met andere gebruiksfuncties;
 - het vergroten van de kennis van de effecten van (grootschalige) winning;
 - het opstellen van werkbare normen om de milieubelasting van zandwinning te beperken;
 - de internationale context;
 - eenvoudig houden van vergunningverlening;
 - controle op uitvoering;
 - alternatieve diepe wintechnieken.

6.7 RECREATIE EN TOERISME

WAAR GAAT HET OM?

Zee, strand en kust betekenen welzijn en welvaart voor velen. Jaarlijks genieten zo'n vijftien miljoen mensen van het laatste grootschalige en ongegrepte landschap van Nederland. Ook de sociaal-economische waarde van de kust is groot. Alleen al de toeristische sector in de kuststreek zet jaarlijks meer dan twee miljard gulden om, wat zo'n 18.000 full-time banen betekent. De economische betekenis van het welzijnsaspect is naar schatting een veelvoud daarvan.

Een aantasting van de belevingswaarde en de kwaliteit van zee en kust dreigen, door intensiever gebruik en door nieuwe vormen van gebruik. In en op zee dreigt verdringing van recreatie door ander gebruik. Anderzijds drukt kustrecreatie lokaal een sterk stempel op het landschap. De verwachte toename van de recreatievaart heeft consequenties voor de waterkwaliteit (verontreiniging, drijfvuil). In de beroepsvaart doen hoogwaardige navigatiemiddelen

hun intrede. Daarbij moeten de meer 'traditionele' navigatiehulpmiddelen voor de recreatievaart (vuurtoren, enzovoort) niet uit het oog worden verloren.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

De Motor. Rust, ruimte, ongereptheid, een hoge belevingswaarde en een hoge kwaliteit van strand en zee worden veiliggesteld en gehandhaafd. De kust biedt ruimte aan, en is aantrekkelijk voor recreatie en



toerisme. De Blauwe Vlag wappert op veel plaatsen langs de kust. De recreatievaart is veilig. Zee en kust zijn goed toegankelijk voor recreatie en toerisme.

De Bron. De stranden en kustwateren zijn mooi, schoon en aantrekkelijk. Recreatie en toerisme profiteren hiervan, en dragen hieraan ook actief bij. Intensieve vormen van recreatie en toerisme concentreren zich rond de bekende badplaatsen. Daardoor is er ook ruimte voor rust, voor de natuur en natuurbeleving in de tussenliggende aaneengesloten duingebieden en kust. De verontreiniging van zee en strand door olie, overmatig schuim van afgestorven algen, het aanspoelen van giftige stoffen of grof vuil, is teruggedrongen. Legale lozingen op zee vinden niet meer plaats. Schadelijke, aangroeiwerende verf wordt niet meer gebruikt. Overheid en particulier initiatief voeren samen voorlichting en educatieve activiteiten over zee en kust uit.

WAT DOEN WE ERAAN?

1. Er wordt een toetsingskader ontwikkeld voor allerlei huidige en toekomstige activiteiten (ook van

recreatie en toerisme zelf) die effecten hebben op deze belevingswaarde van kust en zee. Onderzocht wordt hoe de belevingswaarde van kust en zee kan worden vergroot.

2. De mogelijkheid van monitoring van trends in de aantallen recreatievaartuigen op zee wordt onderzocht. Ontwikkelingen van zeegebonden vormen van recreatie en toerisme worden gevolgd.
3. De basale navigatiemiddelen voor de recreatievaart worden gewaarborgd.
4. In (inter)nationaal verband en in samenwerking met belangenvertegenwoordigers zet de overheid zich in voor goede afvalinzameling in havens en op stranden.
5. Overheid en belangenorganisaties zetten zich in voor een goede zwemwaterkwaliteit. De rijksoverheid geeft technische ondersteuning aan kustgemeenten voor het verkrijgen van de Blauwe Vlag. Ze volgt de ontwikkeling van de waterkwaliteit en adviseert lokale overheden bij het optreden van bloeien van plaagalg, die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid.
6. De overheid en belangenorganisaties onderzoeken hoe de samenwerking over voorlichting en educatie over de zee beter vorm kan krijgen. De aandacht richt zich op beter gebruik van bij de overheid aanwezige informatie en kennis en op de oog- en oorfunctie van belangenorganisaties.
7. Het rijk zal bijdragen aan de zoektocht naar ruimte voor aanleg van een nieuwe zeejachthaven.

6.8 WATERBODEMS

WAAR GAAT HET OM ?

De overheid houdt de toegangsgeulen van de Nederlandse havens op diepte ter ondersteuning van 'Nederland distributieland'. Dit gebeurt al jaren naar tevredenheid. De havenbeheerder draait deels op voor de kosten die gemoeid zijn met de verwerking van vervuilde bagger uit de haven die niet voor stort in zee in aanmerking komt. Dit is nadelig voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens.

Ter bescherming van de Noordzee als bron van leven, rust en ruimte worden de baggerwerkzaamheden en de verspreiding van bagger door middel van

beleid en regelgeving gereguleerd. Een aantal aspecten van beleid en regelgeving zijn volgens de overheid en de sector voor verbetering vatbaar:

- de effecten op verschillende milieucompartimenten worden onvoldoende onderkend. De gehalte-toets biedt, door het beperkte aantal stoffen dat is opgenomen, onvoldoende mogelijkheden om de gevolgen voor het complex aan verontreiniging in te schatten;
- beleid en regelgeving worden als star ervaren en sluiten onvoldoende aan op uitvoering en handhaving. Zo is het de vraag of de bagger op het moment van bemonstering van dezelfde kwaliteit is als op het moment van ontheffingverlening en stort;
- de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen zijn niet duidelijk genoeg.

WAT WILLEN WE BEREIKEN ?

De Motor. Het behouden van vrije en veilige toegankelijkheid van de Nederlandse havens voor schepen en voor de lokale, regionale en landelijke economie. De baggerwerkzaamheden kunnen snel en adequaat worden verricht, zonder dat de concurrentiepositie van de desbetreffende haven in het geding komt.

De Bron. De baggersverspreiding heeft plaats op een maatschappelijk verantwoorde wijze, met oog voor de belangen van betrokkenen. Vuile bagger wordt op land geborgen en schone bagger gaat naar zee, waar het onder andere een rol speelt als bouwstof voor de kust.

WAT DOEN WE ERAAN ?

1. De overheid blijft de vaarwegen vrijhouden.
2. De overheid vermindert de vervuiling van onderwaterbodems door het reduceren van de bronnen van verontreiniging op het land en in zee (zie ook paragraaf 6.5 Scheepvaart).
3. De overheid verbetert de samenhang en duidelijkheid in het beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie ten aanzien van de verspreiding van baggerspecie naar zee. In 2002 zal door middel van een handreiking een vernieuwd stelsel het licht zien, dat de totale beleidsketen omvat en gebaseerd is op een vernieuwd beleid zoals aangekondigd in de 4e Nota Waterhuishouding. Dat stelsel is toegesneden op de praktijk van bemonsteringstrategie en analyse, uitvoering van het WVZ-ontheffingsstelsel en de handhaving.

Er wordt duidelijkheid gegeven over de verantwoordelijkheden, de consequenties en onzekerheden en over de wijze waarop hiermee wordt omgegaan.

4. De overheid monitort de effecten van de stort van baggerspecie in zee en het herstel van locaties waar niet meer wordt gestort.

6.9 MILITAIR GEBRUIK

WAAR GAAT HET OM?

In het structuurschema Militaire terreinen zijn op en boven de Noordzee verschillende gebieden aangewezen als militair oefenterrein. Bij oefeningen gaat het doorgaans om schietoefeningen vanaf de kust, vanaf schepen of vanuit vliegtuigen. Daarnaast wordt ook geoefend in de bestrijding van mijnen en in landingen op de kust.

De verontreiniging van de Noordzee door militaire activiteiten hangt samen met de (schiet)oefeningen die worden uitgevoerd. Hiermee komen munitieresten in de Noordzee terecht.

Het indirecte ruimtebeslag (met name de veiligheidszones) over zee staat weinig andere functies in de weg. In verband met het toenemend ruimtegebruik op de Noordzee wordt er steeds meer gekeken naar integratie van militaire oefengebieden met andere functies. Activiteiten als scheepvaart en olie- en gaswinning kunnen echter zeer moeilijk in de militaire oefengebieden plaatsvinden.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

In het eerste DMPM (Defensie meejarenplan milieu) van 1989 wordt aangegeven dat de milieubelasting door militaire activiteiten binnen 10 jaar met 25 procent zal worden verminderd. Deze doelstelling is, onder meer door de bezuinigingen op defensie, reeds ruim gehaald.

Op de militaire oefenterreinen op de Noordzee kunnen ook andere gebruiksfuncties (zoals zandwinning) worden uitgeoefend mits de militaire toepassing daardoor niet in het gedrang komt.

Wat doen we eraan?

1. Ook in de toekomst blijft er op de Noordzee ruimte beschikbaar voor militaire oefeningen.
2. Militaire oefengebieden zijn met behulp van coördinatieprocedures en onder aanvullende voorwaarden toegankelijk ten behoeve van winning van oppervlaktedelfstoffen (zand, schelpen, enzovoort). In het geactualiseerde Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee worden deze voorwaarden nader uit-



6.10 PIJPLEIDINGEN EN KABELS

Waar gaat het om?

Kabels en pijpleidingen liggen verspreid over de bodem van het Nederlandse deel van de Noordzee. Het betreft onder meer kabels en leidingen vanaf het NCP naar het vaste land. Maar ook kabels en leidingen die slechts het NCP kruisen en niet aanlanden in Nederland. In 1996 waren er circa 2.560 km buisleidingen en 1.673 km kabels in gebruik. 2.108 km kabels zijn niet meer in gebruik. Door stimulering van kleine velden komen er meer leidingen over het NCP. Tevens bestaat een toenemende vraag naar met name de aanleg van telecommunicatiekabels.

Het leggen van pijpleidingen en kabels binnen de 12 mijlszone is vergunningplichtig, evenals de aanlandingen. Buiten de 12 mijlszone is er geen vergunningplicht, maar heeft het leggen plaats in overleg met betrokken partijen.

De pijpleidingen- en kabel-infrastructuur geeft beperkingen bij de inrichting van ankergebieden voor de scheepvaart, bij concessiegebieden voor olie- en gaswinning en bij de toewijzing van gebieden voor

zand- en schelpenwinning. Er is een veiligheidszone van 500 meter aan weerszijden van de leiding.

Leidingen worden zoveel mogelijk in leidingstraten gelegd. Kruisingen van leidingen worden zoveel mogelijk beperkt.

In de beheerspraktijk treden de volgende problemen op:

- de ruimtelijke afstemming tussen kabels en pijpleidingen en het aanwijzen van zandwinlocaties vormen in toenemende mate een probleem. Dat is mede het geval doordat voor de geplande landaanwinningsprojecten een groeiende vraag naar zand zal ontstaan;
- in de vooroever treedt congestie op doordat er, in verband met de infrastructuur op de vaste wal, slechts een gering aantal aanlandingspunten is;
- kruisingen van leidingen (wat zoveel mogelijk wordt beperkt) brengen extra kosten met zich mee voor onderhoudscontrole. Bovendien kunnen calamiteiten ontstaan door breuken in leidingen als gevolg van zweven;
- de visserijsector ondervindt incidenteel hinder van

het leggen van kabels en pijpleidingen of het blootliggen daarvan;

- bij het verlenen van vergunningen voor kabels en buisleidingen is onduidelijk op welke wijze rekening is te houden met toekomstige ruimteclaims, zoals de plannen voor een tweede Maasvlakte, een vliegveld in zee en een windturbinepark;
- het ontbreekt aan instrumentarium om tracé's of locaties te kunnen voorschrijven of juist te kunnen vrijhouden;
- bij vergunningverlening zijn activiteiten moeilijk in de tijd te 'zoneren'.

Wat willen we bereiken?

Een zo efficiënt mogelijk ruimtegebruik laat mogelijkheden over aan toekomstige ontwikkelingen. Er heeft afstemming met gebruikers plaats. Betrokken partijen zitten elkaar zo min mogelijk in de haren.

Wat doen we eraan?

1. De overheid gaat met de sectoren om de tafel zitten om gezamenlijk een oplossing te zoeken voor de knelpunten.

door een ongunstiger wordende stikstof-fosfaat-verhouding is de kans op toxische algen zelfs toegenomen.

Er kunnen veel stoffen als gevolg van lozingen in de Noordzee terechtkomen die niet geanalyseerd worden en waarvan de eventuele effecten nog onbekend zijn.



6.II VERONTREINIGING

Waar gaat het om?

In vergelijking met begin jaren tachtig is de waterkwaliteit van de kustzone en de estuaria verbeterd. De belasting via de rivieren met metalen is afgenomen. Op een aantal uitzonderingen na wordt de grenswaarde of het maximaal toelaatbaar risiconiveau van metalen niet overschreden. PAKs zijn in de meeste kustwateren nog een probleem.

Knelpunt vormt de uitloging van tributyltin uit aangroeiwerende verven van schepen. Op de druk bevaren routes in de kustzone en als gevolg van de stort van baggerspecie worden in sommige delen van de kustzone en estuaria overschrijdingen van de grenswaarde vastgesteld. Aantasting van voortplantingsorganen van de wulken en purperslakken is in deze gebieden een reële bedreiging. Atmosferische depositie vormt één van de grootste bronnen van verontreiniging van de zee.

De eutrofiëringsverschijnselen in de kustzone en de estuaria zijn weliswaar iets afgenomen, maar

Wat willen we bereiken?

Verontreiniging vormt geen bedreiging meer voor de bron van leven, rust en ruimte. De eutrofiëring is zover teruggedrongen dat effecten van daaraan gerelateerde algenbloei geen bedreiging vormen voor recreatie, toerisme en kustvisserij.

Wat doen we eraan?

1. De overheid streeft naar het terugdringen van verontreiniging aan de bron. Nadruk wordt gelegd bij de aanpak van diffuse bronnen. Voor het verder reduceren van emissies door de industrie wordt het accent gelegd op goede interne bedrijfsvoering en op oplossingen voor de lange termijn, zoals goede product- en grondstofkeuze, schone technologie en het sluiten van kringlopen. (zie Nw4, NMP3). De uitvoer van dit beleid vindt grotendeels op het land plaats en wordt niet verder in deze visie belicht.
2. De overheid streeft naar het reduceren van verontreinigingen van bronnen op zee. Dit is nader uitgewerkt in de paragrafen 'olie- en gaswinning', 'scheepvaart' 'waterbodems' en 'incidenten en illegale lozingen'.



3. De overheid besteedt in internationale fora veel aandacht aan de identificatie van milieu-bezwaarlijke stoffen en maatregelen om emissie van dergelijke stoffen tegen te gaan. (zie paragraaf 5.3 Internationaal).
4. Het optreden van algenbloei in de kustzone wordt nauwkeurig gevolgd, om bij toxische vormen zo snel mogelijk maatregelen te kunnen nemen.
5. De overheid ontwikkelt momenteel effect-integreerende meetsystemen, zoals bioassays. Deze worden steeds meer naast de chemische meetsystemen ingezet, onder andere om effecten van verbindingen die aan de analyses ontsnappen te detecteren. Voorbeelden hiervan zijn de beoordeling van effluent en baggerspecie (zie NW4) en het monitoren van de water(bodem)kwaliteit van de Noordzee. De technieken, het beleid en de bijbehorende regels zijn (voor een deel) nog in ontwikkeling. Ze zullen bijdragen aan een completer beeld van de verontreinigingsproblematiek en handvatten bieden voor het verder terugdringen van verontreiniging.

6.12 INCIDENTEN EN ILLEGALE LOZINGEN

Waar gaat het om?

Bij alle drukte op zee kunnen er, ondanks de regulering van het gebruik, ongelukken gebeuren. De overheid heeft de taak bij dergelijke ongelukken de veiligheid van mens en dier te waarborgen en bron en motor veilig te stellen. Deze veiligheid moet ook worden gewaarborgd bij illegale lozingen.

Met het bestrijden van de illegale verontreiniging en incidenten zijn hoge kosten gemoeid, terwijl de vervolging en verhaling gepaard gaan met problemen.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

Het voorkómen van illegale lozingen en het behouden van een lage incidentie van calamiteiten. Een effectieve en efficiënte overheidsorganisatie die het volgende moet realiseren:

- de verschillende overheidsinstellingen kunnen elkaar blindelings vinden;
- inzet van het benodigde materieel kan in korte tijd worden gerealiseerd. Zoals een remote sensing vliegtuig en bestrijdingsmiddelen (o.a. schepen, veegarmen en schermen);
- een snelle opsporing van verontreiniging, verloren lading en objecten (obstakels);
- de vervuiling wordt effectief en efficiënt opgeruimd;
- de kosten worden verhaald.

Wat doen we eraan?

1. De regulering van het gebruik wordt geoptimaliseerd (zie voorgaande paragrafen) om ongelukken te voorkomen.
2. Illegale lozingen worden aangepakt met een effectievere handhaving. Hiertoe ziet binnenkort een Handhavingsplan het licht. Een effectievere handhaving wordt onder andere verkregen door internationale afstemming van vervolging. Door de verbetering van de technische bewijsvoering. Door het selectiever zoeken naar overtredingen aan de hand van daderprofielen en door de omkering van de bewijslast.
3. Bij de opsporing van verontreiniging wordt satellietwaarneming ingezet.
4. Het functioneren van de incidentenorganisatie wordt regelmatig door middel van oefeningen getest en waar nodig verbeterd.



5. De soort, de hoeveelheid en de opslagplaats van de middelen worden goed afgestemd op de te verwachten incidenten (capaciteitsplan).
6. Heldere afwegingscriteria (bestrijdenswaardigheid en bestrijdbaarheid) worden ontwikkeld voor het ingrijpen bij geconstateerde verontreinigingen.
7. De gemaakte kosten worden bij voorkeur verhaald via snelle juridische procedures en administratieve afhandeling.
8. Indien nodig worden ladingrestanten, wrakken en verloren gegane containers opgespoord en geborgen.

In de zomer van 1996 ging het project Plan 2010 van start. Doel van het project was te komen tot een integrale visie op het beheer en gebruik van de Noordzee. Wat is er bereikt?

Als één van de winstpunten mag ongetwijfeld worden genoemd dat deze visie in overleg en samenwerking met gebruikers van de zee tot stand is gekomen. Dankzij de ongeveer 250 interviews waarmee het project in 1996 is gestart, is een beter inzicht ontstaan in de behoeften van de belanghebbenden bij de zee, en in de problemen die zij op de Noordzee af zien komen. Zonder die informatie was deze beheersvisie nooit tot stand gekomen.

Met de werkconferenties heeft Plan 2010 gere-sulteerd in een platform waar de verschillende gebruikers elkaar kunnen ontmoeten en waar ze over de gezamenlijke problemen kunnen spreken. Uit het enthousiasme waarmee aan de werkconferenties werd deelgenomen, blijkt dat velen dit platform waar-deren. Het heeft ook tot een nauwere betrokkenheid van hen bij het beheer geleid.

Die betrokkenheid willen we graag in stand houden en verder uitbouwen. Daarnaast willen we samen met de sectoren en andere belanghebbenden een oogje houden op de uitwerking van deze Beheersvisie. Daarom zal ook in de toekomst regel-matig gezamenlijk overleg tussen gebruikers en overheid worden georganiseerd. Mogelijk gebeurt dit weer in de vorm van werkconferenties rond wisselen-de thema's.

Een belangrijk winstpunt is verder dat er vier departementen achter deze beheersvisie staan. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid voor en overeen-stemming over het beheer van de Noordzee willen we ook binnen de overheid in de toekomst blijven vorm-geven. Daarom is al besloten dat het interdeparte-mentale directeuren-overleg, dat als stuurgroep func-tioneerde tijdens het project, na het verschijnen van de beheersvisie wordt voortgezet.

Wat zijn de verdere resultaten? Het meest tast-bare ligt voor u: de Beheersvisie Noordzee 2010. Deze bevat de aanzet voor een kader voor ruimtelijk beheer. Omdat uit uw reacties bleek dat daar in de toekomst de meeste behoefte aan zal zijn.

Met het voornemen om een loket voor Noordzee-aangelegenheden uit te werken. Een voor-nemen overigens dat met kracht ter hand is geno-men.

De beheersvisie biedt alle betrokkenen ook een overzicht van het toetsingskader, van wat er speelt binnen de verschillende sectoren, wat het beheer wil bereiken, en wat het daarvoor gaat doen. Tijdens het proces dat tot deze beheersvisie heeft geleid, hebben wij duidelijk gemerkt dat zo'n overzicht bijdraagt aan een wederzijds begrip tussen alle belanghebbenden. Wij hopen dat dit ertoe zal leiden dat we ook in de toekomst gezamenlijk een oogje kunnen houden op de ontwikkelingen in het Noordzeegebruik en -beheer. En dat we de gezamenlijke verantwoordelijk-heid voor een goed beheer van de Noordzee gestalte kunnen geven.

OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE NOTA'S

3e Nota Waterhuishouding (1990)
4e Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1992)
4e Nota Waterhuishouding (1999)
Intentieverklaring uitvoering milieubeleid olie en- gaswinningsindustrie (1995)
Convention on the conservation of European Wildlife and Natural Habitats (1997)
Energienota (1996)
Harmonisatie Noordzeebeleid (1984)
Integraal Beleidsplan Voordelta (1993)
Kiezen voor recreatie: beleidsnota openluchtrecreatie 1992-2010 (1993)
Kustbalans (1995)
Migratory Species Convention
Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart (1991)
Nationaal Milieubeleidsplan 1, 2 en 3 (1989-1998)
Natuurbeleidsplan (1990)
Nota Kustverdediging na 1990 (1990)
Nota Milieu en Economie (1997)
Beleidsplan Scheepvaartverkeer Noordzee (1988)
Structuurschema Militaire Terreinen (1984)
Structuurnota Zee- en Kustvisserij (1992)
Structuurschema Groene Ruimte (1995)
Verdrag van Bonn (1989)
Verdrag van Oslo en Parijs (1992)
Vissen naar evenwicht: structuurnota zee- en kustvisserij (1993)
Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu (1998)
Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee (1996)
Watersysteemplan Noordzee (1990)
Wetlands Convention (RAMSAR) (1971)
World Heritage Convention
Rismare-brief



Het gebruik van de Noordzee

- Productie platforms
- Olie- en of gasleidingen
- Verkeersscheidingssstelsels
- Telefoonkabels
- Baggerstortgebieden
- ▨ Zandwingebeden actief
- ▨ Zandwingebeden verlaten
- ▨ Militaire oefengebieden
- ▨ Opsporingsvergunningen koolwaterstoffen
- ▨ Winningsvergunningen koolwaterstoffen

0 20 40 60 Kilometers



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat Generaal Rijkswaterstaat

Directie Noordzee



COLOFON

Beheersvisie Noordzee 2010 is een uitgave van de stuurgroep Beheersvisie Noordzee 2010 waarin vertegenwoordigd zijn:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Ministerie van Economische Zaken

Redactie

Ton Groenendijk

Fotografie

Ministerie van Verkeer & Waterstaat:
- RWS, Directie Noordzee
- RWS, RIKZ
- DGG
- VMD (Vaarwegmarkeringsdienst)
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
TNO
Allseas bv
Adviesbureau E-connection

Vormgeving

Maarten Balyon, grafische vormgeving bv

Druk

Drukkerij De Bink bv, Leiden



Hoofdstuk 1 *Goed zicht op de Noordzee* gaat in op de historische band van Nederland(ers) met de zee.

Hoofdstuk 2 *Uitgangspunten voor de beheersvisie* omschrijft de plaats van de beheersvisie ten opzichte van de verschillende beleidsnota's. De geschiedenis van de beheersvisie wordt geschetst en de balans wordt nader toegelicht.

Hoofdstuk 3 *Toetsingskader* geeft aan de hand van vier steekwoorden een overzicht van het toetsingskader dat voor het Noordzeebeheer van belang is. Nieuwe vormen van gebruik vallen hier niet altijd in.

Hoofdstuk 4 *Ruimtelijk gebruik op de Noordzee* maakt duidelijk dat voor de balans regulering van het ruimtegebruik op de Noordzee nodig is. De eerste contouren van een kader voor beheer van de ruimte worden geschetst.

Hoofdstuk 5 *Sturing van de balans* behandelt elementen waarmee de balans kan worden gestuurd: bestuur en beheer, internationaal overleg en de ontwikkeling van kennis. De inrichting van één loket Noordzee wordt aangekondigd, bedoeld voor onder meer nieuwe onderwerpen.

Hoofdstuk 6 *Het gebruik van de Noordzee* geeft per sector aan waar het in het beheer om gaat, wat er bereikt zou moeten worden en hoe daaraan gewerkt wordt.

Hoofdstuk 7 *Nawoord* vat de belangrijkste resultaten nog eens samen, en geeft aan hoe overheid, sectoren en belanghebbenden in de toekomst gezamenlijk het beheer van de Noordzee vorm kunnen geven.

bron
van
leven, rust
en ruimte

er wordt van allerlei kanten aan de
Noordzee getrokken. De Noordzee
dreigt uit evenwicht te raken

motor
van
economische
activiteiten

De balans tussen bron en motor

De balans tussen bron en motor staat centraal. Aan de ene kant heb je de Noordzee als bron van rust, leven en ruimte en aan de andere kant de Noordzee als motor van economische activiteiten. Het beheer van de Noordzee richt zich op de ontplooiing van zowel bron als motor en op het in evenwicht brengen en houden van de balans. Dit alles binnen de randvoorwaarden van veiligheid op zee en langs de kust.

De Beheersvisie Noordzee 2010 is gemaakt onder verantwoordelijkheid van een interdepartementale stuurgroep, waarin vertegenwoordigd de ministeries van V&W, VROM, LNV en EZ. Het rapport geeft een visie op het gebruik en beheer van de Noordzee voor de periode tot 2010. Vertegenwoordigers van zowel de sectoren en belangenorganisaties die op de Noordzee actief zijn, als een groot aantal overheidsorganisaties hebben gedurende de loop van het project verschillende keren hun mening over de Beheersvisie ingebracht. Dit hebben zij gedaan in samenwerking met hun achterban, waardoor het toekomstig beheer van de Noordzee breed gedragen wordt.

