

NOORDZEE 2050

Beleidsstypen voor sturing van ruimtedruk

RIKZ

januari 2001

Barbarossastraat 35
Postbus 151
6500 AD NIJMEGEN
(024) 328 42 84
(024) 360 95 66

NOORDZEE 2050

Beleidsstypen voor sturing van ruimtedruk

RIKZ

Opgesteld : drs. G.H.E. Derks, drs.F.H.J. Duenk

Gecontroleerd: drs. F.H.J. Duenk Paraaf:

INHOUDSOPGAVE

	blz.
SAMENVATTING	
1 INLEIDING	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel- en vraagstelling	4
1.3 Projectopzet	5
1.4 Leeswijzer	6
2 NOORDZEE 2000	7
2.1 Huidig ruimtegebruik	7
2.2 Huidig beleidskader en sturingsinstrumentarium	9
2.3 Kenmerken huidige ruimtelijke sturing	12
2.4 Toekomstperspectief ruimtelijke sturing	14
2.4.1 Toenemende ruimtedruk	14
2.4.2 Grenzen aan reactieve sturing	16
3 STURINGSPROBLEMATIEK	17
3.1 Sturing en sturingskracht	17
3.2 De bestuurde materie; ruimtelijke kenmerken van functies op de Noordzee	17
3.3 Typologieën van ruimteclaims	19
3.4 Aangrijpingspunten van sturing	20
4 ALTERNATIEVE BELEIDSTYPEN	21
4.1 Generiek ruimtelijk beleid	21
4.2 Geïntegreerd gebiedsgericht beleid	21
5 BELEIDSTYPEN VERGELEKEN	23
5.1 Sturingskracht; meetcriteria	23
5.2 Beleidstypen vergeleken	23
5.3 Beoordeling sturingskracht sectoraal beleid	25
5.4 Beoordeling sturingskracht generiek ruimtelijk beleid	27
5.5 Beoordeling sturingskracht geïntegreerd gebiedsgericht beleid	29
6 STURINGSKRACHT REVISITED	31
6.1 Mogelijkheden en beperkingen van de drie beleidstypen	31
6.2 Stuurbaarheid van functies op de Noordzee via gebiedsgericht beleid	34
7 KANSEN VOOR DE TOEKOMST	36
LITERATUUR	
BIJLAGEN	

SAMENVATTING

Met het oog op de vernieuwing van het waterbeleid is door Rijkswaterstaat het onderzoeksprogramma Waterverkenningen gestart. Onderdeel hiervan vormt de Kustzoneverkenning. Dit project verkent door prikkelende studies van min of meer extreme situaties de kansen en knelpunten voor het beleid in een brede kustzone. Doel is vooral het inspireren van beleid en beheer.

Het idee bestaat dat door de toenemende ruimtedruk op de Noordzee het sturingsvraagstuk daar steeds nadrukkelijker gaat spelen. Hoe beheersen en sturen we ontwikkelingen op de Noordzee als er allerlei plannen zijn of komen voor windmolenparken, een vliegveld, zendmasten en landaanwinningsswerken? Het doel van de studie is om aan te geven welk beleidstype c.q. welke mix van beleidstypen de overheid kan inzetten om in een situatie van hoge ruimtedruk op de Noordzee op een effectieve wijze te kunnen sturen. In het bijzonder wordt aandacht geschonken aan de volgende beleidstypen: generiek ruimtelijk beleid, sectoraal ruimtelijk beleid en geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

Door het Rijksinstituut voor Kust en Zee is aan HASKONING BV opdracht verleend voor het uitvoeren van de verkenning. De studie is opgezet als een coproductie van RIKZ en HASKONING. Tijdens de studie is expliciet de betrokkenheid gezocht van experts in Noordzee-aangelegenheden afkomstig uit diverse departementen en koepelorganisaties van sectoren die actief zijn op de Noordzee.

Uit de studie blijkt dat *sectoraal beleid*, waarbij elke activiteit zijn eigen sectorale besluitvorming kent (bijv. voor zandwinning, buisleidingen e.d.), effectief is zolang er geen concurrentie om de ruimte bestaat. In een situatie met hoge ruimtedruk leidt de aanwezige concurrentie ertoe dat afstemmings- en coördinatieproblemen tussen procedures optreden. Met name zwakkere, economisch onderliggende functies lopen het risico te worden gemarginaliseerd. Deze sturingswijze, waarin het principe 'wie het eerst komt het eerst maalt' wordt toegepast, is in een situatie van grote ruimtedruk niet houdbaar in zijn pure vorm.

Generiek ruimtelijk beleid, in de vorm van een ruimtelijk plan voor de gehele Noordzee, heeft als sterk punt dat juist de integraliteit van afwegingen centraal staat. Daarmee wordt in een situatie van grote ruimtedruk de complexiteit van besluitvorming gereduceerd. De denkkraft die moet worden ingezet om tot ruimtelijk plan, afwegingskader en besluitvormingsprocedure te komen neemt een voorschot op de besluitvorming over sectorale initiatieven die zich lopende de planperiode aandienen.

In een situatie van grote ruimtedruk is *geïntegreerd gebiedsgericht beleid* (in de vorm van een plan voor een deelgebied op de Noordzee) op regionaal en lokaal niveau sterk in de oplossingskracht voor coördinatie- en afstemmingsproblemen, waarop sectoraal ruimtelijk beleid vastloopt. In zijn zuivere vorm betekent de detailmatige, geografisch gefocuste blik van

geïntegreerd gebiedsgericht beleid dat voor het betreffende gebied ruimtelijk geoptimaliseerde keuzen worden gemaakt. Dit houdt tegelijkertijd in dat voor de Noordzee als geheel een sub-optimale situatie wordt gecreëerd. Bij deze sturingswijze is een belangrijke vraag of gebieden zodanig kunnen worden afgebakend dat functies daarmee kunnen worden ondersteund of gereguleerd. Specifiek gebiedsgericht beleid is zinnig als op grond van specifieke gebiedskwaliteiten hetzij een verdere ontwikkeling van die kwaliteiten hetzij een expliciete bescherming aan de orde is. Het afbakenen van gebieden vanuit fysieke gebiedskenmerken op de Noordzee is een lastige opgave. Het aantoonbaar maken van specifiek gebiedsgebonden en bijzondere ecologische waarden is in volle ontwikkeling. Het stromenkarakter van de Noordzee werkt daarbij negatief in op de mogelijkheden om vanuit ecologische perspectief gebieden af te bakenen.

Geconcludeerd kan worden dat in een situatie van toenemende ruimtedruk op de Noordzee het generiek ruimtelijk beleid de kaders kan stellen voor de ruimtelijke mogelijkheden op de Noordzee. Een ruimtelijk plan voor de Noordzee kan grove functiezonerings aangeven, alsmede de beleidsruimten om daarvan gemotiveerd af te wijken. Bovendien kan het een afwegingskader geven als richtsnoer hoe met de beleidsruimte om te gaan. Het generieke beleid geeft tegelijkertijd de globale principes weer omtrent de vestiging van functies op zee, zoals bijv. nut en noodzaak en voorzorgprincipe. Binnen dit grotere, de gehele Noordzee omvattende kader, kunnen sectoraal beleid en geïntegreerd gebiedsgericht beleid worden ingebed. Daar waar concurrentie om de ruimte leidt tot concreet te duiden gebieden of daar waar gebiedskwaliteiten aantoonbaar te beschermen of te verbeteren zijn, biedt het generieke beleid de mogelijkheid om geïntegreerd gebiedsgericht beleid te starten. Voorwaarden aan dat geïntegreerde gebiedsgerichte beleid zijn dan wel dat voorafgaand aan de start ervan duidelijk moet zijn dat via het generieke spoor de concurrerende ruimteclaims niet adequaat kunnen worden aangepakt. Met andere woorden de meerwaarde in de oplossingsfeer moet duidelijk zijn. Bij het geïntegreerde gebiedsgericht beleid moeten alle belanghebbende partijen worden betrokken bij zowel de gebiedsafbakening als de accordering van de procesarchitectuur. Daarnaast dient er commitment te zijn bij die partijen om het gebiedsgerichte proces in te gaan en zal er zicht moeten zijn op implementatie en juridische verankering van de uitkomsten van het gebiedsgerichte proces.

De resultaten van de verkenning kunnen de discussie voeden over het toekomstig beleid voor de Noordzee. Het kan met name worden gebruikt bij de uitwerking van de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening en de uitwerking van de Beheersvisie Noordzee 2010.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Programma Waterverkenningen

In 1999 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat gestart met het programma Waterverkenningen. Het gaat om verkenningen ten behoeve van de strategische beleidsvoorbereiding. Doel van de verkenningen is het inspireren van beleid en beheer. Door het verzamelen van nieuwe kennis, of het anders rangschikken van bestaande kennis worden nieuwe inzichten verkregen. Met behulp van verkenningen wordt nagegaan hoe de nieuwe inzichten doorwerken in strategische keuzen in de voorbereiding van nieuw beleid.

Onderdeel van het Waterverkenningen-programma is de Kustzoneverkenning. De Kustzoneverkenning richt zich op het verkennen van nieuwe situaties. Doel is om via relatief kortlopende verkenningen prikkelende en inspirerende beelden te geven van de toekomst ten behoeve van het landelijk kustzone- en Noordzeebeleid. Binnen de kustzoneverkenning is aandacht gewenst voor de ontwikkelingen op de Noordzee. Door het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) is besloten om de verkenning te richten op de ruimtelijke problematiek op de Noordzee zelf, op het Nederlands Continentaal Plat. Deze rapportage beschrijft de resultaten van het project Noordzee 2050: beleidstypen voor sturing van ruimtedruk

Ontwikkelingen op de Noordzee

De ruimtedruk op de Noordzee neemt toe, enerzijds door intensivering van bestaande gebruiksfuncties, anderzijds doordat zich nieuwe functies aandienen.

Het idee bestaat dat door de toegenomen ruimtedruk op de Noordzee het sturingsvraagstuk steeds nadrukkelijker gaat spelen. Hoe beheersen en sturen we de ontwikkelingen op de Noordzee als er allerlei plannen zijn of komen voor windmolenparken, een vliegveld, zendmasten, landaanwinningsswerken en nieuwe zout-zoet overgangen? Wat betekent het voor de natuurwaarden en missen we geen kansen op dit gebied, bijv. in de vorm van nieuwe natuurwaarden? En wat betekent het voor de relatie tussen de gebruiksfuncties onderling en voor de beleving van de Noordzee, welke kansen en knelpunten ontstaan er?

Beleidsontwikkelingen

De Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) geeft op hoofdlijnen het kader voor toekomstig beleid voor de Noordzee. Volgens NW4 speelt bij toekomstig beleid het voorzorgprincipe een belangrijke rol. Dit is een vorm van generiek beleid. De voorstudie 'Kust op Koers' stelt dat het voorzorgprincipe gehanteerd moet worden om basiskwaliteiten van kust en zee te behouden en te versterken. Die basiskwaliteiten zijn veerkracht, horizon en samenhang.

NW4 en Kust op Koers zijn evenwel nog niet ruimtelijk uitgewerkt en zo'n uitwerking is nog niet beleidsmatig verankerd. Het RIKZ wil graag inzicht hebben in de wijze waarop in de toekomst, zeker met een verwachte toenemende ruimtedruk, deze beleidsmatige verankering zou kunnen plaatsvinden.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De toegenomen ruimtedruk op de Noordzee leidt er toe dat naar verwachting de noodzaak van een afwegingskader rond de situering van functies op de Noordzee toeneemt. Niet alleen is een afwegingskader van belang, tevens is de kwestie van het sturen van functies op de Noordzee relevant. Hier is aan de orde op welke wijze effectief sturing kan worden gegeven aan de lokalisering van functies op de Noordzee in een situatie van grote ruimtedruk.

Het ontbreekt momenteel aan een overzicht van door de (rijks)overheid toe te passen beleidstypen om een integrale afweging te kunnen maken voor het ruimtegebruik op zee. Het doel van deze verkenning van het RIKZ is om een overzicht te geven van beleidstypen waarmee sturing kan worden gegeven aan ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee. Beleidstypen waarbij zowel economische als ecologische belangen ook op langere termijn kunnen worden afgewogen en waarmee kan worden geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen.

In het bijzonder wordt aandacht geschonken aan de **beleidstypen**:

- generiek ruimtelijk beleid;
- sectoraal ruimtelijk beleid en
- geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

De definities van deze beleidstypen staan in het begrippenkader in de bijlagen. In het verlengde van dit overzicht wordt vervolgens aangegeven wat de sturingskracht van verschillende beleidstypen is.

Vraagstelling

De voorliggende studie behandelt de centrale vraagstelling;

- *Welk beleidstype cq welke mix van beleidstypen kan de overheid inzetten om op een effectieve wijze de ruimtedruk op de Noordzee te sturen?*

Om deze centrale vraagstelling te beantwoorden zullen achtereenvolgens de volgende deelvragen aan de orde komen;

- *In welke mate zijn generiek ruimtelijk en sectoraal ruimtelijk beleid in staat om sturing te geven in een situatie van ruimtedruk; wat zijn de kansen en mogelijkheden van generiek ruimtelijk en sectoraal ruimtelijk beleid op dit punt?*

- *Wat zijn de kansen en beperkingen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid ten opzichte van generiek en van sectoraal ruimtelijk beleid voor de Noordzee? In welke mate zijn functies op de Noordzee via integraal gebiedsgericht beleid te sturen; zijn de problemen op de Noordzee dusdanig begrensd binnen een bepaald gebied dat binnen dit gebied oplossingen mogelijk zijn voor de problematiek?*
- *Op welke wijze kan het dynamische karakter binnen het stroomgebied Noordzee sturing geven aan het beleid voor die Noordzee?*

- *Welke criteria kunnen worden gehanteerd om de bruikbaarheid van de beleidsstrategieën te toetsen?*

1.3 Projectopzet

Om de doelstelling van het project te bereiken is gekozen voor een half open benadering. Dat wil zeggen dat enerzijds wetenschappelijke en ervaringskennis over beleidstypen wordt toegepast en anderzijds betrokken overheden en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij het beantwoording van de vraagstellingen.

Binnen dit kader is het werkproces zo ingericht dat -mede door de betrokkenheid van beleidsmakers en beheerders vanuit de uiteenlopende departementen- de bron van inspiratie in brede kring is gevonden. Co-makship typeerde het werkproces.

Na de oriëntatiefase, waarin een interviewronde met experts is gehouden en literatuurstudie is verricht, zijn van de verschillende beleidstypen beleidsprofielen opgesteld. Daarin zijn aangegeven de beleidsdoelen, het juridisch kader, het beleidsinstrumentarium en bevoegd gezag. In deze fase zijn tevens ruimteclaims en visie-elementen geïnventariseerd met betrekking tot de Noordzee. Op basis van deze inventarisatie is een fictief scenario maximale ruimtedruk voor 2050 opgesteld. Dit scenario, beter gezegd situatieschets, waarin diverse sectoren concurreren om de ruimte op de Noordzee had als functie:

- Het in beeld brengen van de groeiende ruimtedruk op de Noordzee en het daarmee explicitering van de sturingsvraagstukken waarop in de toekomst antwoord moet worden gevonden;
- De trigger voor discussie tijdens workshops.

Een en ander heeft geresulteerd in een werkdocument dat als basis heeft gediend voor de eigenlijke beleidsanalyse (projectfase 3). Ter ondersteuning van de analyse van de verschillende beleidstypen zijn achtereenvolgens een werkconferentie georganiseerd betreffende het gebiedsgerichte beleid en een werkconferentie waarbij uitgebreid is stilgestaan bij de beleidstypen voor sturing in geval van grote ruimtedruk. Dit alles heeft geresulteerd in het voorliggende eindrapport.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie op de Noordzee beschreven. Het huidig beleid en instrumentarium wordt uiteengezet en vertaald naar huidige sturingsmogelijkheden op de Noordzee. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de grenzen van deze sturingsvormen verkend. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op sturingsvormen en kenmerken.

Twee alternatieven vormen van sturing van ruimtedruk op de Noordzee, namelijk generiek ruimtelijk beleid en geïntegreerd gebiedsgericht beleid worden besproken in hoofdstuk 4. In het volgende hoofdstuk worden de beleidstypen beoordeeld en vergeleken op hun sturingskracht.

De onderzoeksvragen naar sturingskracht van generiek ruimtelijk en sectoraal ruimtelijk beleid en naar de mogelijkheden van geïntegreerd gebiedsgericht beleid staan in hoofdstuk 6 centraal. In het laatste hoofdstuk worden de mogelijkheden voor de overheid om in de toekomst op een effectieve wijze invulling te geven aan sturing van ruimtedruk op de Noordzee besproken.

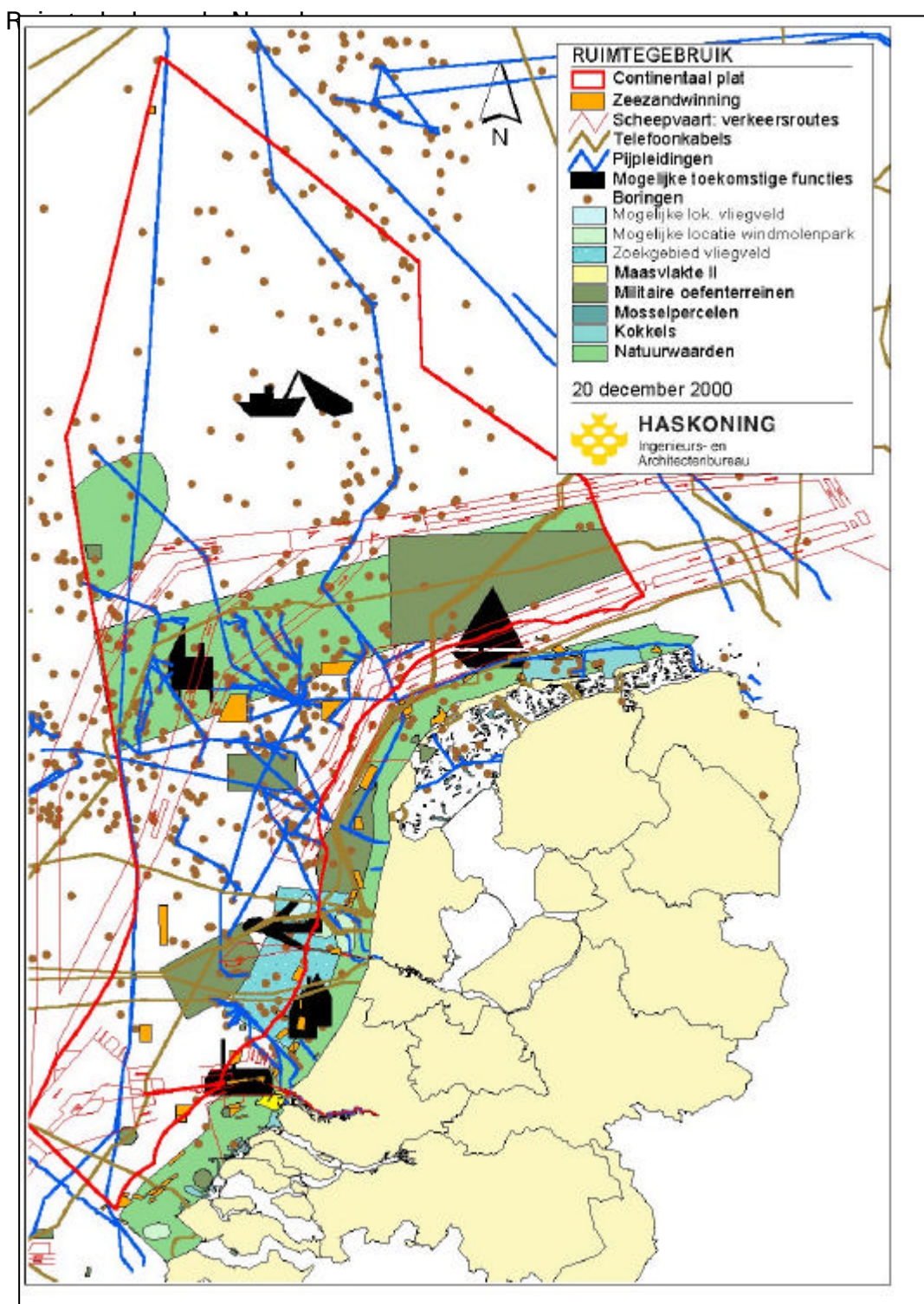
2 NOORDZEE 2000

2.1 Huidig ruimtegebruik

Het huidige ruimtegebruik op de Noordzee is divers. Allereerst zijn daar natuurlijk de traditioneel op zee te vinden gebruiksfuncties. De beroeps-scheepsvaart, met de vracht- en passagiersvaart en de visserij als voorna-me exponenten, neemt samen met de recreatievaart een centrale plaats in. Daarnaast wordt de Noordzee gebruikt voor militaire oefeningen, wordt zeezand gewonnen en wordt de zeebodem gebruikt om telefoonkabels en pijpleidingen in te leggen. Olie – en gaswinning is een activiteit die ook reeds tientallen jaren op de Noordzee aan de orde is.

Meer recente activiteiten waarvan is of wordt overwogen om deze op de Noordzee een plaats te bieden zijn landaanwinningen voor havenactivitei-ten of een luchthaven en een windmolenpark.

De bijgevoegde kaart geeft een overzicht van de lokalisering van de diver-se functies. Dit ruimtelijk beeld illustreert treffend de nu reeds bestaande ruimtedruk op de Noordzee.



2.2 Huidig beleidskader en sturingsinstrumentarium

Op de Noordzee is uiteenlopend beleid van toepassing. Dit beleid is geanalyseerd naar doelstellingen, juridisch kader, instrumentarium en bevoegd gezag. Navolgend is het vigerend beleid op hoofdlijn weergegeven.

Op *internationaal niveau* zijn er diverse beleidsdocumenten die betrekking hebben op het ruimtegebruik op de Noordzee. Deze zijn sectoraal van aard en zijn gebaseerd op internationale overeenstemmingen betreffende diverse beleidsissues. Voorbeelden zijn; de Wetlands convention, de conventie van Berlijn, de Vogelrichtlijn, het Visserijbeleid, de Habitatrictlijn, het Biodiversiteitsverdrag, het OSPAR-verdrag en de Verklaring van Stade.

Op *nationaal niveau* kan onderscheid gemaakt worden naar plannen die interdepartementaal zijn opgesteld en daardoor meer integrale uitspraken doen over de Noordzee en sectorale plannen. Plannen met een pkb-status treffen we aan bij zowel interdepartementale als sectorale plannen.

Voorbeelden van interdepartementale plannen zijn: de Beheersvisie 2010, de nota Kust op Koers, de nota Natuur, Bos en Landschap 21 e eeuw, het Nationaal Milieu Beleidsplan, het Integraal beleidsplan Voordelta, en het Beheersplan Rijkswateren. Interdepartementale pkb's zijn: 4e nota Ruimtelijke Ordening en het Structuurschema Groene Ruimte.

Sectorale plannen zijn bijvoorbeeld de vierde Nota Waterhuishouding, de tweede en derde kustnota en de Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee. Het Structuurschema Militaire Terreinen en het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen zijn voorbeelden van sectoraal georiënteerde plannen met pkb-status.

De analyse van de verschillende plannen die betrekking hebben op de Noordzee is opgenomen in de bijlagen. In onderstaande tabel is het beleidsoverzicht weergegeven naar sturingswerking en bevoegd gezag.

Beleidsverzicht naar sturingswerking en betrokken ministeries (onderstreept is het trekkende ministerie)

Bron	Sturingswerking en bevoegd gezag	Betrokken ministeries
<i>Vierde Nota Waterhuishouding</i>	Integraal (bindend) plan- en toetsingskader en vergunningstelsel. Minister van V&W	<u>Ministerie V&W</u> , VROM, LNV, EZ
<i>Beheersvisie 2010</i>	Integrale studie, doorwerking als (indicatief) toetsingskader	<u>Ministeries V&W</u> , EZ, LNV en VROM
<i>Voorstudie Kust op koers</i>	Voorstudie naar een visie voor de kustzone	<u>Ministeries VROM</u> , V&W, EZ, LNV
<i>Vijfde nota Ruimtelijke Ordening</i>	Beleidsnota, vergunningstelsel (doorwerking WRO). Minister van VROM	Ministerie van VROM
<i>Toekomstperspectief op de Noordzee</i>	(indicatief) toetsingskader	Ministeries V&W, EZ, LNV en VROM
<i>Nota natuur, bos en landschap 21e eeuw</i>	Integraal toetsingskader, bindende doorwerking middels vergunningstelsel.	Ministeries V&W, <u>LNV</u> , Ontwikkelingssamenwerking en VROM
<i>Structuur Schema Groene Ruimte</i>	Wetgeving, richtlijnen en vergunningverlening op basis van gebiedsaanwijzing (pkb-status)	Ministerie van VROM, <u>LNV</u>
<i>Nationaal Milieubeleidsplan 3</i>	Beleidsnota (afspraken, verdragen)	<u>Ministeries VROM</u> , V&W, LNV, EZ, Financiën en Ontwikkelingssamenwerking
<i>Structuurschema Militaire terreinen (SMT) en Evaluatienota SMT</i>	Uitsluiting / gesloten gebieden (pkb-status)	<u>Ministerie van defensie</u> en VROM
<i>Vogel en natuurbescherming div.</i>	Richtlijnen, verdragen, afspraken.	Div.
<i>UNCLOS</i>	Internationale wetgeving	
<i>Wet beheer rijkswaterstaatwerken en Wet installaties Noordzee</i>	Wetgeving (verbod op + ontheffing ia vergunningsplicht)	
<i>Voortgangsnota Scheepvaartverkeer NZ</i>	Beleidsnota	Ministerie V&W
<i>Integraal Beleidsplan Voordelta</i>	Beleidsnota (integraal gecommitteerde afspraken)	<u>Ministerie V&W</u> , VROM, LNV, EZ en Defensie
<i>Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen</i>	Beleidskader, doorwerking via wetgeving en toets- en vergunningstelsel (pkb-status)	Ministeries VROM, EZ en V&W
<i>Beheersplan voor de Rijkswateren</i>	Beleidsnota, doorwerking via wetgeving. Minister van V&W	Ministerie V&W
<i>Regionaal Ontgrondingen Plan Noordzee</i>	Vergunningen. Minister van V&W	Ministerie V&W

Het optreden van de Nederlandse overheid op de Noordzee wordt op internationaal niveau ingekaderd door UNCLOS.

De United Nations Convention on the Law of the Sea, **UNCLOS** (Montega Bay, Jamaica, 1982) is de belangrijkste *internationale overeenkomst* over de rechten en verplichtingen op zee. UNCLOS regelt op hoofdlijnen alle inhoudelijke en procedurele aspecten die te maken hebben met de exploratie en exploitatie van de zeebodem. Hiertoe maakt UNCLOS onderscheid voor wat betreft het gebied van de zee in bepaalde zones, waaronder de territoriale zee, de aansluitende zone, de exclusieve economische zone, het continentaal plat en de volle zee.

Binnen de territoriale zee (ook wel 12-mijlszone genoemd) zijn staten soeverein, dat wil zeggen dat zij binnen dat gebied volledige jurisdictie (zeggenschap) hebben over alle activiteiten/handelingen, behoudens het recht van onschuldige doorvaart van schepen van andere staten.

Behalve deze territoriale zone kan een (kust)staat ook een Exclusieve Economische Zone (EEZ) instellen. Dit gebied kan in het geval van Nederland een maximale breedte van 200 zeemijlen, omdat de Nederlandse EEZ zal grenzen aan respectievelijk het continentaal plat op de EEZ van andere Noordzee (kust)staten. Binnen de EEZ heeft een (kust)staat zogenaamde soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van natuurlijke rijkdommen, levend en niet levend, van het water boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit water, de stromen en winden. Voorts heeft Nederland als kuststaat binnen haar EEZ rechtsmacht met betrekking tot de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, wetenschappelijk zeeonderzoek, de bescherming en het behoud van het mariene milieu en andere rechten die uit UNCLOS voortvloeien. Bij de uitoefening van haar rechten en plichten in de EEZ moet Nederland "terdege" rekening houden met de rechten en plichten van andere staten. Deze staten hebben in de Nederlandse EEZ in ieder geval vrijheid van scheepvaart, van overvliegen en van het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen. Rond kunstmatige eilanden mag een kuststaat redelijke veiligheidszones instellen, maar die mogen niet groter zijn dan 500 meter.

Op *nationaal niveau* is de (op handen zijnde) **Wet beheer rijkswaterstaatswerken** (Wbr) het belangrijkste instrument betreffende de sturing van en besluitvorming over ruimteclaims op de Noordzee. Met behulp van deze wet kan het veilig en doelmatig gebruik van de Noordzee worden afgewogen. Voor zover daartoe niet voorzien is in andere wetgeving kunnen op basis van de Wbr ook andere dan waterstaatkundige belangen meegewogen worden. Hierdoor is het mogelijk om met betrokken departementen tot overleg en afstemming te komen. Een brede afweging van belangen is hierdoor mogelijk. De Wbr geeft echter geen inhoudelijke ei-

sen aan deze afweging, deze vloeien voort uit de diverse beleidskaders die van toepassing zijn op de Noordzee.

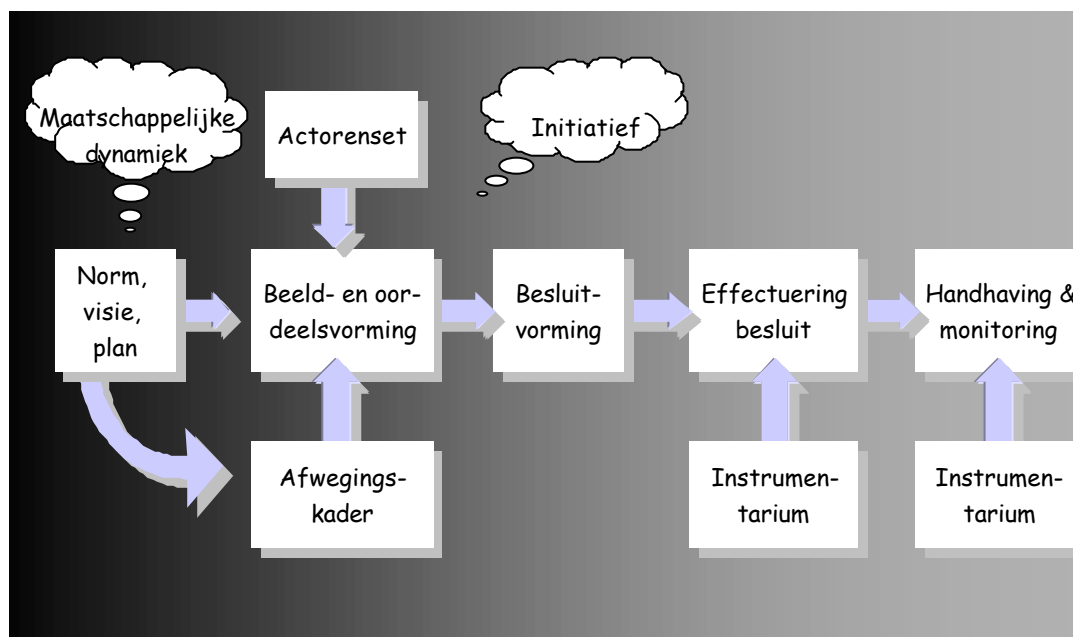
De werking van de wet is gebaseerd op een vergunningplicht voor werken/installaties in de Noordzee.

Op 6 oktober 1999 is het Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee in werking getreden. Het betreft hier een amvb gebaseerd op de Wet installaties Noordzee (WIN) waarin artikelen 2, 3, 5 (lid 1 en 3) en 7 van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken van toepassing worden verklaard op installaties ter zee in de zin van de WIN. Het instandhouden van een installatie op het Nederlands deel van het Continentaal Plat is hierdoor vergunninglichting.

2.3 Kenmerken huidige ruimtelijke sturing

In de navolgende figuur is een beeld gegeven van de ideaal-typische constellatie waarbinnen in Nederland veelal sturing wordt gegeven aan uiteenlopende ontwikkelingen.

Beleid –ofwel sectoraal ofwel facetmatig- is normaliter vastgelegd in een of andere planvorm of beleidsnota. Is de gedachtevorming over gewenste



ontwikkelingen nog niet tot geformaliseerd beleid verheven, dan spreken we veelal van een visie. Uit een plan of beleidsnota is een afwegingskader af te leiden. Dit kader bevat de criteria die tijdens de beeld- en oordeelsvorming over potentiële ontwikkelingen in ogenschouw moeten worden genomen voordat tot besluitvorming over de betreffende ontwikkeling

wordt overgegaan. Met andere woorden, op basis van het afwegingskader vindt de sturingsactiviteit plaats.

In de Nederlandse bestuurlijke context valt uit plan of beleidsnota af te leiden welke partijen/overheden in welke hoedanigheid (bevoegd gezag, adviseur, ...) bij de oordeelsvorming zijn te betrekken. Nadat de oordeelsvorming is afgerond vindt de besluitvorming conform vastgelegde procedures plaats door het bevoegd gezag. Vervolgens wordt het besluit geëffectueerd en wordt de uitvoering ervan gemonitord en gehandhaafd. Daartoe staan veelal een juridisch instrumentarium en een systematiek van informatiewinning en verwerking ter beschikking. De terugkoppelingslusen over de uitvoering en de effecten van beleid zijn in de figuur buiten beschouwing gelaten.

Wordt dit figuur vertaald naar **de huidige situatie op de Noordzee** dan ontstaat het volgende beeld:

- Een eenduidige planvorm op grond waarvan ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee kunnen worden gestuurd ontbreekt. Wel is sprake van uiteenlopende sectorale beleidsstukken die op deelterreinen sturing geven.
- Het voorgaande heeft tot gevolg dat ook een integraal ruimtelijk afwegingskader voor initiatieven met ruimtelijke implicaties vrijwel ontbreekt. Dit afwegingskader is wel in aanmaak (m.n. georiënteerd op beheer van ontwikkelingen op de Noordzee, zoals verwoord in de Beheersvisie 2010) en de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken kent een rudimentair afwegingskader. Daarmee neigt het sectorale beleid zoals het op dit moment wordt gevoerd naar integraal beleid.
- Het sectorale beleid, zoals het momenteel wordt toegepast (structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, structuurschema Militaire terreinen) is niet voldoende voor de gehele ruimtelijke sturing van de Noordzee. Niet in alle sectoren worden structuurschema's ontwikkeld. Enkele sectoren voldoen met het uitbrengen van nota's, waarin zij hun beleidslijnen naar voren brengen. Het gehele veld van sectoren zit zodoende genuanceerd in elkaar, hetgeen de inzichtelijkheid niet bevordert.
- Met het vigerende beleid wordt het "first come, first serve" principe gehanteerd.
- Het sectorbeleid maakt (afwegingen over) combinaties van ruimtegebruik mogelijk, maar voorziet niet in afweging van een besluitvorming over nieuwe soorten gebruik.
- De beeld- en oordeelsvorming over initiatieven met ruimtelijke consequenties vindt met name in het IDON (Interdepartementale Directeurenoverleg Noordzee) plaats. Dit gremium functioneert als een ambtelijk voorportaal voor de formele besluitvorming.
- De besluitvormende bevoegdheid over initiatieven is verdeeld over diverse sectoren. Voor de Wbr-vergunningplichtige activiteiten is de minister van V&W bevoegd gezag.
- De effectuering van een besluit vindt plaats hetzij via een aantal sectorale procedures hetzij via de Wbr.

- Voor monitoring staan diverse methodieken ter beschikking.

Samenvattend;

In de huidige situatie is er *sprake van sectoraal ruimtelijk beleid*. Vanuit sectoren die gebruik maken van de ruimte op en in de Noordzee worden sectorale plannen ontwikkeld. Deze plannen zijn generiek van aard (zij gelden veelal voor de gehele Noordzee), maar zijn gericht op de specifieke functies waarvoor ze ontwikkeld worden. Bij het vaststellen van sectoraal beleid wordt in zekere mate gekeken en rekening gehouden met de andere gebruiksfuncties. Het ontbreekt in dit geval aan een duidelijke overkoepelende, facetmatige visie omtrent welke functies waar uitgeoefend mogen worden.

Ook het inpassen van nieuwe functies is niet gedekt door de inhoud in de sectorale plannen. Dit vergt ad hoc overleg en implementatie via sectorale procedures of in de nabije toekomst via de Wbr-lijn. Via de Wbr is fact-???? een mer-procedure gekoppeld aan de besluitvorming over het al dan niet toelaten van activiteiten op de Noordzee. Overheidsoptreden is reactief van aard. Kondigen initiatieven zich aan, dan worden pas dan en niet eerder afwegingen terzake in gang gezet.

2.4 Toekomstperspectief ruimtelijke sturing

2.4.1 Toenemende ruimtedruk

De ruimtedruk op de Noordzee neemt toe, enerzijds vanwege nieuwe functies die aanspraak maken op de Noordzee, anderzijds door reeds bestaande functies die toenemen qua intensiteit of qua oppervlaktegebruik.

Nieuwe functies zijn bijvoorbeeld landaanwinning voor industrie, natuur of vliegverkeer, of de plaatsing van windmolens voor energieopwekking. Deze kunnen nieuwe functies, de functie-uitoefening van andere functies belemmeren, of maken sommige functies onmogelijk. Zo is visserij niet te combineren met landaanwinning en scheepvaart zeer moeilijk te combineren met een windmolenpark.

Scenario 2050 maximale ruimtedruk; een intermezzo

In 2050 zijn exploratieboringen naar olie- en/of gas vrijwel verleden tijd. In de eerste helft van de 21e eeuw is het NCP geheel 'afgegrasd' naar olie- en of gasvoorkomens. Dit was bepaald niet onsuccesvol. In 2050 zijn de gevolgen van de exploraties nog steeds te zien door de vele **exploitatie-eilanden**. Deze eilanden zijn vanwege de grote spreiding een belangrijke bron van aandacht voor de scheepvaart en met name de visserij. Het leggen van kabels en leidingen (buiten de gereserveerde leidingstraten) is een activiteit die sterk wordt bemoeilijkt door de exploitatie-eilanden. Met name de afvoerleidingen van de eilanden naar het vaste land vormen een intens patroon dat de localisering van andere functies bemoeilijkt.

In 2050 is **zandwinning** (en ook grindwinning) op de Noordzee in hoge mate actueel. Niet alleen is zandwinning op land vanwege de schaarste aan ruimte nauwelijks meer maatschappelijk

aanvaardbaar, tegelijkertijd neemt de vraag naar bouwzand sterk toe. De gestegen zeespiegel heeft geleid tot veranderende normen voor waterkeringen, het peil van bouwwerken etc.

De grootschalige zandwinning in 2050 beperkt zich nog steeds tot een oppervlakkige winning. De schaal van de zuigers is echter geëxplodeerd. Winningslocaties kenmerken zich door schepen die het formaat van de vroegere mammoettankers benaderen.

De vraag naar nieuwe winninglocaties (waarvan de oppervlakte sterk is toegenomen) conflicteert in hoge mate met andere functies. In wezen zijn alle functies die zich binnen de kolom bodem, water en wateroppervlak afspelen niet verenigbaar met de zandwinning voor de periode dat de zandwinning plaats vindt.

Vanuit het blijvende streven om **natuurlijke en ecologische waarden** te conserveren en/ of uit te bouwen staat de overheid onder een enorme maatschappelijke druk om locaties op de Noordzee te sluiten voor in ieder geval bodemberoerende functies. Wetenschappelijk onderzoek heeft uiteindelijk aangetoond dat diverse specifieke locaties door bodemberoerende activiteiten onomkeerbare schade leiden, hetgeen blijvende consequenties blijkt te hebben voor het mariene ecosysteem. De instelling van gesloten gebieden conflicteert met zandwinning, delfstoffenwinning, het storten van afval en slib en uiteraard de landaanwinning. Nieuw is het inzicht dat zelfs het leggen van kabels en leidingen en het plaatsen van zendmasten en windmolens in de bodem tot onomkeerbare, negatieve effecten leidt.

Het ruimtebeslag van **kabels en leidingen** heeft een hoge vlucht genomen. Dit omdat vervoer van data, spraak en stroom via kabels nog steeds een veilige en snelle methode is. Voor de eerder genoemde exploitatie-eilanden ligt een zeer uitgebreid netwerk van buisleidingen in de Noordzee. Aan weerszijden van elke kabel en leiding is een veiligheidszone van 500 meter nodig. Daarom wordt gestreefd om zoveel mogelijk leidingen in leidingstraten te bundelen om zo de veiligheidszones te combineren. Niet meer in gebruik zijnde leidingen dienen verwijderd te worden. Het bodemgebruik voor kabels en leidingen inclusief deze veiligheidsmarges beslaat 50-65% van de zeebodem.

In de nabijheid van kabels en leidingen kan geen zand- en delfstoffenwinning plaatsvinden, ook de functie van afval- en slibdepot moet buiten deze veiligheidszone plaatsvinden. Omdat het aanleggen, onderhouden en eventueel verwijderen van kabels en leidingen bodemverstoring, vertroebeling van het water boven het tracé, geluid- en aanwezigheidshinder veroorzaakt, conflicteert deze functie ook met natuur en ecologie functie. Gebruiksfuncties boven de zee hebben weinig hinder van de kabels en leidingen, maar kunnen in geval van calamiteiten wel invloed hebben op het functioneren ervan. Landaanwinning is een functie die veel hinder ondervindt van het uitgebreide netwerk van kabels en leidingen.

De Tweede Maasvlakte heeft inmiddels zijn rendement bewezen. Voorstanders voor nieuwe **landaanwinningprojecten** of eilanden in zee zien hun kans waar voor een vliegveld in zee, uitbreidingen rond de Zeeuwse Delta en landaanwinning voor stedelijke uitbreiding voor de Randstad.

Door landaanwinning verliezen visserij en scheepvaart terrein, worden delfstoffen-, zandwinning, afval-, slibdepot en militair gebruik van zeegebieden bemoeilijkt. Ook de luchtvaart dient rekening te houden met eventueel bewoonde gebieden op deze landaanwinningprojecten.

Duurzame energie uit wind blijkt ten opzichte van landlocaties maatschappelijk en economisch rendabel op zee te kunnen plaatsvinden. In zogenaamde windparken worden tientallen kilometers aaneengesloten zee in beslag genomen door **windmolens**. Potentieel worden hierdoor bijna alle overige functie bemoeilijkt. Te denken valt hierbij aan onmogelijkheid van scheepvaart, visserij, zand- en delfstoffenwinning, recreatie (ook op grotere afstand heeft een windmolenpark invloed vanwege horizonvervuiling) en slibdepot. Over de effecten op natuur en ecologie is discussie. Door afwezigheid van andere functies is natuurontwikkeling in de waterkolom van

een windmolenpark goed mogelijk, echter pas na realisering van een windpark, wat nogal wat bodemverstoring met zich meebrengt. Kabels en leidingen in de bodem kunnen na zorgvuldige plaatsbepaling waarschijnlijk goed samengaan met een windmolenpark.

Wat betreft het gebruik boven de zee worden vogels en eventuele laagvliegende luchtvaartuigen gehinderd. Voor overige luchtvaart is een restrictie voor overvliegen uit calamiteitenvoorzorgsprincipe denkbaar. Een groot deel van de energie voor Nederland komt immers van deze windmolenparken.

Uitbreiding van bestaande functies vinden plaats door de voortschrijdende behoefte van de samenleving of door de toenemende technische mogelijkheden.

Het te verwachten toenemende beslag dat kabels en buisleidingen op de zeebodem leggen is voor een deel te wijten aan het toenemende telecommunicatie verkeer. Door verbeterde technieken worden tot nu toe moeilijk bereikbare olie- en gasvoorraden geschikt voor een economisch rendabele winning.

Naast genoemde uitbreidingen zijn belangrijke trends in ruimtegebruik te herkennen op het gebied van zandwinning en ecologie. Bovendien zijn in de verdere toekomst geheel nieuwe functies, zoals bijvoorbeeld een getijdenkracht centrale op de Noordzee mogelijk.

2.4.2 Grenzen aan reactieve sturing

In het geval van toenemende ruimtedruk en concurrentie om de ruimte zal besluitvorming langs afzonderlijke sectorale lijnen op toenemende bezwaren stuiten. Vragen als welke procedure te volgen, de problematiek van coördinatie en afstemming tussen procedures, een toenemende complexiteit in interdepartementale afstemming en een rijzende twijfel aan het democratisch gehalte van besluitvorming zullen meer en meer de kop op steken. Dit zal de druk op de rijksoverheid vergroten om strategische keuzen te maken en kaders te stellen.

3 STURINGSPROBLEMATIEK

3.1 Sturing en sturingskracht

Sturing

In bestuurskundige terminologie is sturing het richting geven aan de voortgang, de beweging, het verloop van ontwikkelingen.

Bij het sturing geven aan – besturen- is altijd sprake van:

- een bestuurd object;
- een sturende actor en
- een stuurproces, het samenhangende geheel van sturingsactiviteiten.

In het licht van deze algemene definitie is het object van sturing het geheel van maatschappelijke –sectorale- activiteiten dat een ruimtelijke weerslag heeft op de Noordzee. In het verlengde hiervan is de sturende actor dié overheid die, hetzij omtrent sectorale initiatieven de besluitvormende bevoegdheid heeft, hetzij een overall-bevoegdheid heeft om besluitvormend op te treden omtrent ontwikkelingen op de Noordzee.

Stuurprocessen worden overeenkomstig gedefinieerd. Dit zijn de al dan niet sectorale besluitvormingsprocedures aan de hand waarvan besluitvormingsprocessen omtrent initiatieven worden afgewikkeld.

Sturingskracht

De sturingskracht wordt bepaald door het vermogen om ontwikkelingen conform een bepaald doel of streefbeeld te beïnvloeden. De omvang van de sturingskracht kan worden bepaald via criteria als effectiviteit, efficiëntie, het draagvlak voor oplossingen et cetera. In paragraaf 3.1 worden de criteria die in deze studie naar voren zijn geschoven toegelicht. In deze studie wordt de sturingskracht beoordeeld in kwalitatieve termen. Tevens is sprake van een ex ante beoordeling. De ramingen van de sturingskracht zijn gebaseerd op beelden omtrent een fictieve, toekomstige situatie (zie intermezzo §2.4.1).

3.2 De bestuurd materie; ruimtelijke kenmerken van functies op de Noordzee

De sturingsproblematiek wordt mede bepaald door de aard van de te besturen functies. Inzicht in de te besturen functies is derhalve van belang. Activiteiten/functies kunnen worden onderverdeeld naar lijnvormige, puntvormige en vlakvormige activiteiten. Lijnvormige activiteiten kunnen tot netwerkverbanden uitgroeien. De fysieke uitingsvormen van diverse activiteiten kunnen een gefixeerd karakter hebben (een exploitatie-eiland) of een dynamisch, periodiek karakter (zandzuiger).

Het ruimtegebruik van activiteiten is verder te differentiëren naar de **factor tijd** en het **ruimtebeslag in verticale zin**, te weten de waterbodem, de waterkolom, het wateroppervlak en het luchtruim daarboven.

Het ruimtebeslag van specifieke activiteiten kan **periodiek** van aard zijn. Militaire schietoefeningen kunnen bijvoorbeeld tot de periode van daglicht worden beperkt.

In verticale zin kunnen activiteiten worden gesitueerd in de verschillende onderscheiden lagen. Wordt slecht één laag gebruikt dat is spraken van **enkelvoudig gebruik**; worden meerdere lagen tegelijkertijd gebruikt dan kan worden gesproken van **meervoudig ruimtegebruik**.

Voor de sturingsvraag op de lange termijn is tenslotte van belang of een activiteit in principe een **tijdelijk karakter** heeft of een **permanent karakter**. Voorbeelden hiervan zijn respectievelijk een windpark in zee waarvan de molens na een periode x zijn afgeschreven en daarmee in principe zouden kunnen worden verwijderd. Een landaanwinning voor een luchthaven in zee heeft daarentegen een permanent karakter.

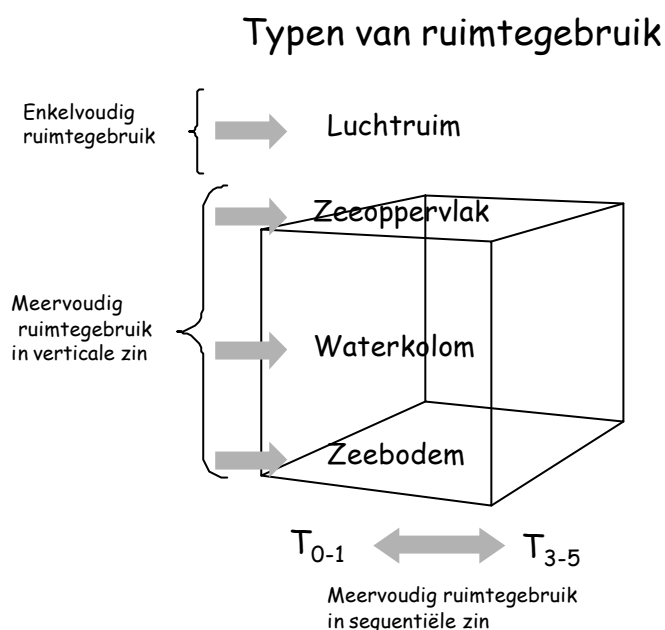
In het geval van een lage ruimtedruk zijn de uitingsvormen van weinig betekenis. Bij grote ruimtedruk zijn die verschijningsvormen wel van belang. Ze zijn bepalend voor de mogelijkheden van het combineren van functies.

Zo zijn binnen een gegeven, geografisch afgebakend gebied in principe functies te combineren indien deze:

- zich op verschillende lagen manifesteren;
- gefixeerde installaties betreffen die binnen bepaalde marges en onder bepaalde condities in elkaars nabijheid kunnen zijn gevestigd;
- zich in verschillende perioden afspelen.

De daadwerkelijke combinatie van uiteenlopende functies zal veelal uitsluitend onder specifieke condities en randvoorwaarden mogelijk zijn. De realisatie van een dergelijke situatie is een complexe sturingsopgave die veeleisend is ten aanzien van proces- en detailmatige afwegingen.

De figuur geeft deze typen van ruimtegebruik weer.



Het begrip activiteit moet tenslotte ook worden gezien in de zin van functie en/of functietoekenning. De functie die de Noordzee heeft als ecosysteem is al dan niet naar ecologisch belang ruimtelijk gedifferentieerd daarmee terdege een aspect dat in het kader van dit project aan de orde is.

3.3 Typologieën van ruimteclaims

Uit de problematiek die is beschreven in de vorige paragraaf kunnen de volgende typologieën worden afgeleid van situaties van gelijktijdig spelende ruimteclaims. Deze typologieën zijn exemplarisch voor de aard van de sturingsvraagstukken die zich kunnen voordoen.

Onder meer de volgende combinaties van ruimteclaims zijn denkbaar:

1. Activiteiten met een enkelvoudige ruimtegebruik (zelfde laag en/of verschillende lagen (vgl. luchtruim, wateroppervlak etc));
2. Activiteiten met een enkelvoudige en een meervoudig ruimtegebruik;
3. Meer dan één activiteit met een meervoudig ruimtegebruik;
4. Activiteiten met een enkelvoudige ruimtegebruik gescheiden in de tijd;
5. Activiteiten met een enkelvoudige en een meervoudig ruimtegebruik gescheiden in de tijd;
6. Meer dan één activiteit met een meervoudig ruimtegebruik gescheiden in de tijd.

De wisselende complexiteit en diversiteit van ruimteclaims werkt door naar de complexiteit van de sturingsvraag.

3.4 Aangrijpingspunten van sturing

Het aangrijpingspunt van de sturing van ruimtelijke ontwikkelingen en/ of (systeem)kwaliteiten kan op diverse punten liggen. De navolgende aangrijpingspunten (stuurparameters) zijn denkbaar.

Sturing 'op de ruimte'

Deze sturing wordt uitgeoefend door in ruimtelijk termen ge- en/ of verboden voor functies te duiden. Een voorbeeld hiervan is het vaststellen van een bepaalde zone, waarin een bepaald gebruiks- of beheersregime wordt gevoerd.

Sturing op de vraagzijde

Hier wordt sturing vormgegeven door de wens om bepaalde functies uit te oefenen of activiteiten te beïnvloeden. Veelal is dan sprake van een vorm van volumebeleid. Een voorbeeld ervan is het streven om de verplaatsingsbehoefte in het kader van woon-werk-verkeer te verminderen door het stimuleren van telewerken. Een op de Noordzee relevant voorbeeld is de visserijsector, die geregeld te maken heeft met volumebeleid in de vorm van visquota.

Sturing op de doorwerking van de vraag

Bij deze sturingsvorm wordt een bepaalde vraag als gegeven beschouwd maar wordt de uitingwijze van de vraag beïnvloed. Een voorbeeld ervan is weer in het woon-werk-verkeer te vinden. Gegeven een verplaatsingsbehoefte wordt geprobeerd om de verplaatsingswijze of het verplaatsings-tijdstip te beïnvloeden. Regulering wordt bijvoorbeeld met een marktconform instrumentarium ingezet. Op de Noordzee is in de visserijsector ook hiervan een voorbeeld te vinden. De visserij op specifieke visbestanden is gereguleerd door de beperking van het motorvermogen van vissersschepen.

Deze studie heeft zich geconcentreerd op de **sturing 'op de ruimte'**. De andere sturingsopties zijn buiten beschouwing gebleven.

4 ALTERNATIEVE BELEIDSTYPEN

In paragraaf 2.3 is de huidige situatie qua ruimtelijke sturing op de Noordzee verwoord. In dit hoofdstuk wordt op de twee andere beleidstypen voor ruimtelijke sturing en daaraan gerelateerde sturingswijzen nader in gegaan.

4.1 Generiek ruimtelijk beleid

Het eerste alternatief dat denkbaar is als vervanging op de huidige sturingssituatie op de Noordzee is generiek ruimtelijk beleid. In het project Noordzee 2050 is generiek ruimtelijk beleid, om de denkoefeningen in het project te richten, als volgt ingevuld.

Het generiek ruimtelijk beleid voor de Noordzee bestaat uit één ruimtelijk plan in de vorm van een structuurschets voor de gehele Noordzee. Het is gebaseerd op een beeld van de situatie en kwaliteiten van de hele Noordzee. Het plan deelt de Noordzee in naar een grove zonerings (geschiktheidsgebieden voor diverse functies). Aan de zones is gekoppeld een indicatieve lijst met bestemmingen (en uitsluitingen van het gebruik van bepaalde locaties door specifieke functies) en de globaal geldende beheersregimes in die zones. Aan het plan is een afwegingskader gekoppeld voor niet eerder gedefinieerd ruimtegebruik op de Noordzee. Dit kader geeft een handvat bij de beoordeling of en waar functies toelaatbaar zijn.

Het plan is tot stand gekomen aan de hand van een brede discussie op nationaal niveau. Het plan geeft richting aan sectorale plannen door zowel voorwaarden te stellen aan de ligging van de locaties van sectorale initiatieven, alsmede aan de intensiteit en de inrichting er van. De geldigheidsduur van het plan is lang en de beleidsstrategieën uit de nota hebben een (PKB-)status.

Afsluitend generiek ruimtelijk beleid voor de Noordzee betreft in wezen het opstellen van een Rijksnota Ruimtelijke Ordening (4e nota, 5e nota) die op de Noordzee een vergelijkbare werkings sfeer heeft als op het land.

4.2 Geïntegreerd gebiedsgericht beleid

Het tweede alternatief voor de huidige sturingssituatie op de Noordzee is het geïntegreerde gebiedsgericht beleid. In deze studie is geïntegreerd gebiedsgericht beleid als volgt opgevat.

In de Noordzee worden her en der gebieden onderscheiden die gekenmerkt worden door bijzondere waarden en/ of door gelijktijdig optredende, al dan niet conflicterende ruimteclaims. Voor deze gebieden wordt een gebiedsspecifieke, integrale afweging gestart inzake de functies die uitgeoefend mogen/ kunnen worden, en onder welke eventuele voorwaar-

den. Gesprekspunten zijn tijd- en plaatszoning, hoeveelheidsbeperking, functiecombinaties etcetera. Ook de manier van afbakening en controle op naleving van afspraken is opgenomen in de plannen, zonodig via bestuursovereenkomsten gewaarborgd.

Bij het tot stand komen van de gebiedsplannen wordt de inzet van alle betrokken actoren gevraagd om zoveel mogelijk steun en draagvlak voor uitvoering te verkrijgen. Er wordt dus een intensief beleidstraject gestart.

Concrete voorbeelden van geïntegreerd gebiedsgericht beleid op land zijn het ROM-project Rijnmond en het ROM-project Groene Hart. Het eerstgenoemde project richt zich ondermeer op het verbeteren van milieukwaliteiten, het tweede op het beschermen van bestaande kwaliteiten.

5 BELEIDSTYPEN VERGELEKEN

5.1 Sturingskracht; meetcriteria

Om de sturingskracht van de beleidstypen te kunnen duiden is de primaire vraag aan de orde met welke criteria de bruikbaarheid van de beleidstypen kunnen worden getoetst. Tijdens de workshop 'Sturing' is deze vraag als eerste behandeld. De volgende criteria zijn uit de bus gerold als handvat om de sturingskracht te kunnen meten.

Effectiviteit: De mate waarin doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd met behulp van inzet van een beleidstype.

Efficiëntie: De verhouding tussen de gepleegde sturingsinspanningen binnen of in het verlengde van een bepaald beleidstype en de met die inspanningen bereikte effecten.

Draagvlak: De omvang van het maatschappelijk cq politiek bestuurlijk draagvlak dat bestaat voor de resultaten van sturing op grond van een specifiek beleidstype.

Robuustheid: De mate waarin besluiten en de daarmee bereikte effecten 'tijdsbestendig' zijn. Hoe langer de periode waarover een besluit dat is tot stand gekomen via de inzet van een beleidstype als adequaat wordt beoordeeld hoe robuuster het beleidstype.

Pro-actief gehalte: De mate waarin met een beleidstype aan (potentiële) ontwikkelingen in een vroeg stadium richting wordt gegeven. Dit afgezet tegen een situatie waarin een beleidstype reactief is op actuele ontwikkelingen.

5.2 Beleidstypen vergeleken

In deze paragraaf worden de drie beleidstypen onderling vergeleken aan de hand van de eerder gepresenteerde criteria. De tabel vat de diverse toetsingsresultaten samen. Daarna worden de toetsresultaten per beleidstype nader toegelicht. De toelichting is gebaseerd op de discussies die tijdens de workshop Sturing zijn gevoerd.

Criteria	Huidige Situatie	Generiek ruimtelijk beleid	Geïntegreerd gebiedsgericht beleid
- Effektiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Voor bestaande economische functies met eigen besluitvormingsprocedures effectief - Niet expliciet uitgekristalliseerde ecologische doelen en waarden zijn niet te beschermen - Nieuwe functies (bv. Windpark) worden via een ad hoc besluitvormingsprocedure beoordeeld - Met toenemende ruimtedruk neemt de effectiviteit voor individuele sectoren af - De gebruikspotenties voor de Noordzee als geheel worden suboptimaal benut 	<ul style="list-style-type: none"> - Ja, vanwege toedeling cq sluiting van locaties voor specifieke activiteiten - Ja, door de introductie van een afwegingskader en besluitvormingsprocedure - Plan anticipeert op nieuwe functies - De facetmatige afweging borgt een evenwichtige afweging tussen dominante en niet dominante sectoren 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoog detailniveau haalbaar - Win-win multifunctioneel geïntegreerd denken - Optimaal per gebied: suboptimaal voor hele Noordzee
- Efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> - Hoog bij niet concurrerende claims vanuit sectoren met sectorspecifieke besluitvormingsprocedures - Afnemend naarmate de ruimte-druk toeneemt - Laag in geval van concurrerende ruimteclaims en in het geval van nieuwe functies - Verantwoordelijkheden niet helder - Noodzaak van ad hoc overleg en ad hoc besluitvormingsprocedures 	<ul style="list-style-type: none"> - Ja, door paralleliteit en uniformiteit van afwegingen <p>Efficiëntie balanceert tussen hoge planvormings inspanningen en lage inspanningen voor besluitvormingen over vervolgvraagstukken</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijk van tijdsduur en beheersing van het planvormingsproces - Kenmerkt zich door een hoog inspanningsniveau voor de planvorming gekoppeld aan een in potentie hoge kwaliteit van het gebiedsplan. - Vertegenwoordiging van partijen en projecten is discutabel; is er een differentiatie in die vertegenwoordiging op basis van concrete gebieden in de Noordzee?
- Draagvlak	<p>Afhankelijk van de mate waarin sectorale besluitvormingsprocedures een integrale afweging toelaten.</p> <p>Hangt samen met sectorale machtsstrijd</p>	<p>Draagvlak is gebaseerd op overall waarde van het plan voor de Noordzee: het evenwicht tussen optimalisering van de potenties van de Noordzee en suboptimale sectorale kansen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zeer procesgevoelig (vertegenwoordiging en inbreng partijen) - Afhankelijk van transparantie van besluitvormingsproces - Onzekerheidsreductie bij projectstart is essentieel

Criteria	Huidige Situatie	Generiek ruimtelijk beleid	Geïntegreerd gebiedsgericht beleid
Robuustheid	<ul style="list-style-type: none"> - Beslissingen niet te reproduceren door verschuivende machtsbalans tussen sectoren - Laag vanwege het principe wie het eerst komt die het eerst maalt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Groot t.o.v. conservering van waarden (natuur, ecologie) - Groot vanwege integrale, facetmatige afweging - Groot vanwege de opstelling van een lange termijn visie 	<ul style="list-style-type: none"> - Groot indien proces van alliantievorming tussen de deelnemers slaagt - Groot indien gebiedskwaliteiten succesvol worden benut - Nieuwe claims zullen zich niet of nauwelijks positie in gebieden kunnen verwerven
Pro-actief gehalte	Negatief beïnvloed vanwege het ontbreken van een integraal afwegingskader	<ul style="list-style-type: none"> - Groot vanwege structurele, sturende werking - Anticipatie op nieuwe ontwikkelingen via afwegingskader en besluitvormingsprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> - Groot door bundeling van lange termijn en gebiedsspecifieke eisen en wensen vanuit sectoren - Groot vanwege een integratieslag over deze sectoren heen

5.3 Beoordeling sturingskracht sectoraal beleid

Effectiviteit

Om de huidige situatie van sturing op de Noordzee op effectiviteit te kunnen beoordelen moet een onderscheid moeten worden gemaakt naar:

1. effectiviteit vanuit individuele sectoren geredeneerd en
2. effectiviteit vanuit de gebruikspotenties van de gehele Noordzee geredeneerd.

Effectiviteit voor individuele sectoren

Voor de huidige sectorale gebruiksdoeleinden op de Noordzee luidt het oordeel dat de huidige sturingsvorm effectief is. Dit geldt bij uitstek voor die economische sectoren die via 'eigen' besluitvormingsprocedures, planfiguren (structuurschema's) en daaraan gekoppelde zoneringen hun gebruikswensen ten uitvoering kunnen brengen of hebben gebracht.

Effectiviteit bezien tegen het licht van de gebruikspotenties van de Noordzee

Vanuit een bredere scoop, het krachtenveld waarin diverse functies in competitie zijn om de ruimte, is de effectiviteit van de huidige vorm van ruimtelijke sturing anders te beoordelen. Potentiële gebruiksdoeleinden op de Noordzee, die hetzij nog niet duidelijk zijn uitgekristalliseerd - ecologische waarde en doelen bijvoorbeeld - hetzij niet via een eigen sectorspecifieke procedure claims tot uitvoering kunnen brengen, zijn afhankelijk van de wijze waarop andere sectorale procedures hun belangen af-

wegen. Dit roept de vraag op of deze belangenafweging zuiver kan plaatsvinden.

Daarnaast is het discutabel of de gebruikspotenties van de Noordzee ten volle worden benut door een 'lappendeken' van sectorale afwegingen, waar het met name de vraag is of een functie op een specifieke locatie uitgeoefend kan worden en het niet de vraag of die locatie vanuit een holistische benadering van de gebruikspotenties de juiste is. Per definitie worden in deze situatie sub-optimale keuzes gemaakt.

Sectorale plannen en procedures zijn tenslotte voor nieuwe, niet eerder op de Noordzee gevestigde functies zeker niet effectief. In deze gevallen bestaan immers geen specifieke procedures of sectorale plannen.

Efficiëntie

In principe is de situatie dat voor een sector via een eigen besluitvormingsprocedure initiatieven worden afgewogen efficiënt. De procedurele stappen zijn eenduidig, de betrokkenheid van partijen bij de besluitvorming is gestructureerd, de doorlooptijden van de procedure zijn bekend. Deze zekerheden voorkomen vraagtekens en discussies over besluitvormingsprocedures, de overheidsinspanningen hoeft niet te worden verdeeld over zaken die niet relevant zijn.

Daar waar meerdere sectoren expliciet concurrerende ruimteclaims neerleggen wordt de situatie complexer. Hier doemt de vraag op welke besluitvormingsprocedure dominant moet zijn in het besluitvormingsproces. Niet ondenkbaar is dat ad hoc een procedure moet worden aangeduid om besluiten te nemen. De efficiëntie van besluitvorming neemt in een dergelijke situatie snel af. De verantwoordelijkheden over de eindbeslissing zijn niet helder; er is geen bevoegd gezag dat een keuze maakt uit de ruimteclaims van de verschillende sectoren. Dit vacuüm noopt tot overleg tussen de verschillende sectoren die tot een oplossing moeten komen. De "coördinerend minister" treedt hier veelal voor het voetlicht.

Deze situatie treedt ook op indien zich nieuwe gebruiksfuncties aandienen.

Robuustheid

De robuustheid van besluiten op grond van sectorale besluitvormingslijnen in geval van de huidige sturingssituatie op de Noordzee is direct gerelateerd aan de situatie "Wie het eerst komt ... die het eerst maalt". Deze situatie is niet bevorderlijk voor het realiseren van no-regret keuzes. Waar eigen sectorprocedures kunnen worden gevolgd, veelal het geval bij economisch dominante functies, is de integraliteit van de facetmatige afweging discutabel. De balans slaat al snel door in de richting van het sectorbelang.

Een tweede punt terzake is de expliciete tijdsgebondenheid van de besluitvorming. Voortschrijdende inzichten en verschuivende machtsposities tussen sectoren onderling veroorzaken dat de verschillende besluiten niet te reproduceren zijn.

Draagvlak

Er is sprake van een zekere machtsstrijd tussen de sectoren over de te verdelen ruimte op zee. De zee wordt opgevat als eigendom van een ieder, waardoor een ruimteclaim op een gedeelte van dit gebied direct als een bedreiging voor de overige sectoren wordt ervaren. Het draagvlak voor sectorale plannen is sterk afhankelijk van de aard van de sector. Differentiërende factoren ten aanzien van het verkrijgen van draagvlak zijn:

- De mate waarin een sector traditioneel zeegebonden is (scheepvaart, visserij ...);
- De mate waarin de besluitvormingsprocedure ruimte biedt voor een meer integrale afweging;
- De mate waarin een sectoraal initiatief belemmeringen opwerpt voor de activiteiten van andere sectoren.

Pro-actief gehalte

Dit gehalte is in de huidige sturingswijze laag. Naar aanleiding van nieuwe initiatieven wordt vooralsnog reactief opgetreden door de overheid doordat een ruimtelijk afwegingskader omtrent ruimtegebruik op de Noordzee ontbreekt. Voor die sectoren waar structuurschema's zijn uitgebracht is wel een langere termijnperspectief tot stand gebracht en zijn ruimtelijke claims middels zoneringen gewaarborgd.

Een economisch georiënteerde benadering stelt ter discussie of de overheid sturend zou moeten optreden. Vrije marktwerking zou het leidend principe moeten zijn. Via kosten-baten analyses rond concrete initiatieven zou over die initiatieven moeten worden besloten.

5.4 Beoordeling sturingskracht generiek ruimtelijk beleid

Effectiviteit

Van generiek ruimtelijk beleid –geëntameerd door de rijksoverheid en vastgelegd in een Noordzee-omvattend ruimtelijk plan- kan een effectieve ruimtelijke sturing uitgaan. Belangrijke randvoorwaarden voor de effectiviteit zijn:

- het plan doet expliciete uitspraken over locaties waar specifieke functies niet toelaatbaar zijn;
- het plan is afdoende richtinggevend voor de toekomstige ruimtelijke structuur op de Noordzee; interpretatieruimten worden beperkt gehouden door opname van een afwegingskader en besluitvormingsprocedure;
- De reikwijdte/werkingssfeer van het plan moet zijn afgestemd op potentiële nieuwe functies op de Noordzee, om zodoende de inhoudelijke bandbreedte van de sturende werking te maximaliseren;
- Sectorale nota's worden overeenkomstig het generieke ruimtelijke beleid aangepast en/of opgesteld;

- Actualisering van het generieke ruimtelijke beleid vindt om de ongeveer 10 jaar plaats.

Efficiëntie

Het generiek ruimtelijk beleid is efficiënt, omdat het de beleidsstrategieën van de verschillende sectoren parallel en op grond van identieke overwegingen aanstuurt. Het opstellen van een generiek ruimtelijk beleid duurt lang en de ambtelijke en politiek-bestuurlijke inspanningen zijn navenant. De kost gaat hier evenwel voor de baat uit. Als het plan is vastgesteld, is een efficiënt sturingskader beschikbaar op grond waarvan uiteenlopende initiatieven adequaat en met beperkte inspanningen kunnen worden beoordeeld.

Nieuwe, onvoorziene ideeën die aanspraak maken op ruimte in de Noordzee krijgen te maken met het aan het beleid gekoppelde afwegingskader waarmee zij beoordeeld worden. Deze beoordelingsslag beïnvloedt het oordeel over de efficiëntie nadelig omdat hiermee een extra ambtelijke en bestuurlijke inspanning gepaard gaat.

Robuustheid

De robuustheid werd door de deelnemers als groot betiteld vanwege de integrale facetmatige afweging die ten grondslag ligt aan generiek ruimtelijk beleid. Tevens biedt de langere termijn visie voordelen; besluiten worden genomen vanuit een lange termijn perspectief. Het periodiek bijstellen van de visie betekent dat de 'houdbaarheidsgraad' toeneemt. De integrale ruimtelijke visie -in principe opgebouwd uit afzonderlijke sectorale blikken- kent een grotere houdbaarheid dan puur sectorale visies.

De integrale afweging verhoogt de kans op een evenwichtigere benadering van economische en ecologische belangen. Dit impliceert dat de conservering van natuurlijke en ecologische waarden een grotere kans maakt.

Draagvlak

Op grond van de uiteenlopende en deels interfererende belangen op de Noordzee zal draagvlak voor generiek ruimtelijk beleid altijd een compromis karakter hebben. In een dergelijke situatie is er zowel sprake van win-win situaties als van win-verlies situaties. Toch biedt generiek beleid door middel van een ruimtelijk sturende visie wel meer kans en zekerheid aan de zwakkere functies.

Een en ander impliceert dat niet van een onverdeeld en uniform draagvlak sprake zal zijn.

Pro-actief gehalte

Het pro-actief gehalte van een generiek ruimtelijk beleid staat of valt met het visionaire gehalte ervan. In principe is het element 'pro-activiteit' beperkt tot het moment van vaststellen van het plan. Het is van belang dat de pro-activiteit continu plaats vindt. De nadruk moet dus liggen op visie en proces (afwegingskader en procedures) in tegenstelling tot harde kaders en detailuitwerking.

Dwingende vereisten aan een generiek ruimtelijk plan zijn dan ook dat:

- Maatschappelijke belangen moeten zijn gewaarborgd;
- Het plan moet een structurele invloed uitoefenen; er worden geen 'brandjes geblust';
- Het beleid moet een kader bieden voor meer gedetailleerd beleid al dan niet op sectoraal niveau.

5.5 Beoordeling sturingskracht geïntegreerd gebiedsgericht beleid

Effectiviteit

De effectiviteit van gebiedsgericht beleid als totstandkomingsproces is hoog. Daar waar commitment van actoren in het proces aanwezig is om doelen voor een gebied vast stellen en overeenkomstige maatregelen te formuleren en te treffen is de kans op een concreet resultaat groot. Door de grote betrokkenheid van actoren –multifunctioneel geïntegreerd denken wordt mogelijk- kan detailmatig werk worden geleverd.

Dat de effectiviteit per gebied (binnen de gebiedsgerichte benadering) hoog is, wil dit nog niet zeggen dat de effectiviteit voor de gehele Noordzee ook hoog is. Denkbaar is dat voor een Noordzee met daarin voor specifieke gebieden gebiedsgerichte projecten de zinsnede "het geheel is minder dan de som der delen" van toepassing is.

Efficiëntie

In een gebiedsgericht project zitten in principe die partijen aan tafel die belangen hebben in het betreffende gebied. De gebiedsafbakening is daarmee van invloed op het aantal betrokkenen. De vraag is of dit op de Noordzee ook daadwerkelijk zo is. Daar de Noordzee een min of meer uniform en bestuurlijk en maatschappelijk niet gesegmenteerd gebied is, is nauwelijks een situatie voor te stellen waarin voor een concreet gebied andere partijen als belanghebbenden naar voren treden dan voor andere gebieden.

De efficiëntie van gebiedsgerichte processen is veelal omgekeerd evenredig met het aantal betrokken partijen.

De meerwaarde van efficiënte overleg (alleen die partijen die daadwerkelijke belangen in een gebied hebben praten mee) in gebiedsgerichte projecten vervalst daarmee op de Noordzee.

Hiernaast zullen er, door het ontbreken van één integrale generieke visie voor het gehele gebied, besluiten moeten worden genomen op basis van onderling overleg (machtsverschillen) en niet door één bevoegd gezag. Zonder een overkoepelend beleid zullen er in verschillende gebieden gelijke discussies (bij gelijke problemen) worden gehouden. Dit doet afbreuk aan de efficiëntie.

Robuustheid

De robuustheid zal klein zijn, als het gebied gedefinieerd wordt aan de hand van conflicterende ruimteclaims. Ad hoc zal het gebied vorm krijgen

en komen de betrokken partijen bij elkaar. Groter wordt de houdbaarheid als de gebieden worden gedefinieerd aan de hand van ecologische of economische kenmerken.

Als het proces van alliantievorming tussen betrokken partijen slaagt verhoogt de robuustheid van de uitkomsten. Daarbij wordt er dan van uitgegaan dat win-winoplossingen zijn geformuleerd die op commitment van de deelnemende partijen kunnen rekenen. De robuustheid is tevens afhankelijk van de mate waarin men slaagt om de gebiedskwaliteiten optimaal te benutten of te behouden. Een punt van aandacht is de positie van nieuwe initiatieven in gebieden waar gebiedsgericht beleid wordt gevoerd. De kans is levensgroot dat die initiatieven min of meer worden uitgesloten.

Draagvlak

Het draagvlak voor de uitkomsten van gebiedsgericht beleid hangt direct samen met de kwaliteit van het gevoerde proces. Relevante factoren in dit verband zijn:

- De compleetheid van deelname vanuit belanghebbende sectoren en organisaties (zowel overheden als private partijen);
- De mate waarin betrokkenen mede vorm hebben kunnen geven aan de samenwerkingsstructuur en communicatiewijzen in het gebiedsgerichte project;
- De mate waarin een ieder zich herkent in de uitkomsten;
- De transparantie van het besluitvormingsproces (de reproduceerbaarheid van totstandkoming van keuzes).

Het draagvlak voor het starten van gebiedsgericht beleid voor concrete gebieden wordt bepaald door de mate waarin onzekerheidsreductie plaatsvindt. Voor partijen moet expliciet zijn waarom voor welke gebieden gebiedsgericht beleid wordt geëntameerd, welke voordelen zij er bij kunnen hebben en wat hun inbreng in dergelijke projecten kan zijn.

Pro-activiteit

De gerichte inbreng vanuit alle betrokken sectoren staat in principe garant voor:

- Een gebiedsspecifieke visie waarin toekomstige sectorale eisen en wensen zijn geëxpliciteerd;
- Een integratieslag over deze sectorale visies heen.

Deze tweeslag betekent dat wordt geanticipeerd op potentiële toekomstige sectorale ontwikkelingen en de wijzen waarop deze onderling interfereren. Daarmee kan aan gebiedsgerichte projecten een hoog pro-actief gehalte worden gegeven.

6 STURINGSKRACHT REVISITED

6.1 Mogelijkheden en beperkingen van de drie beleidstypen

Nu de sturingskracht van de drie geanalyseerde beleidstypen in het vorige hoofdstuk beeld is gebracht, is het teruggrijpen op de diverse onderzoeksvragen aan de orde. In eerste instantie wordt de volgende vraag beantwoord.

- *In welke mate zijn generiek ruimtelijk en sectoraal ruimtelijk beleid in staat om sturing te geven in een situatie van grote ruimtedruk?*

De onderlinge vergelijking van beide beleidstypen geeft samenvattend het volgende beeld te zien:

Sectorale initiatieven / activiteiten die worden geruggensteund door een 'eigen' sectorale besluitvormingsprocedure worden effectief afgehandeld zolang geen concurrentie om de ruimte bestaat. In 2050 leidt de wel aanwezige concurrentie ertoe (bij ongewijzigd voortzetten van de huidige sturingsconstellatie) dat afstemmings- en coördinatieproblemen tussen procedures optreden. Zwakkere, economisch onderliggende functies zullen worden gemarginaliseerd ondanks de toenemende integraliteit van de afweging in sectorale procedures. Deze situatie zal op een verminderend maatschappelijk draagvlak stuiten.

De afstemmings- en coördinatieproblematiek noopt tot meer en meer ad hoc besluitvormingsprocedures waarvoor het draagvlak naar verwachting afneemt. De sturingswijze waarin het first come, first serve principe wordt toegepast is in 2050 onhoudbaar. Waar initiatieven 'over elkaar heen buitelen' stuit een dergelijk principe alras op een onontwarbare kluwen hetgeen tot frictie in de besluitvorming, maatschappelijke weerstand etcetera leidt.

Geoordeeld wordt dat de huidige sturingswijze via sectoraal ruimtelijke procedures onder grote ruimtedruk niet houdbaar is.

Generiek ruimtelijk beleid heeft als sterke punt ten opzichte van sectoraal ruimtelijk beleid dat juist de integraliteit van afwegingen centraal staat. In principe worden vraagstukken:

- Via het figuur van een ruimtelijk plan vereenvoudigd doordat sommige initiatieven bij voorbaat van vestiging op de Noordzee worden uitgesloten;
- Gestructureerd qua beantwoording, doordat een afwegingskader voorsorteert op de beantwoording van die vraagstukken en een vastgestelde procedure de afwikkeling van die vraagstukken vorm geeft.

Daarmee wordt in een situatie van grote ruimtedruk de complexiteit van besluitvorming over ruimtelijke vraagstukken gereduceerd. De denkkracht die is ingezet om tot ruimtelijk plan, afwegingskader en besluitvormings-

procedure te komen heeft in wezen een voorschot op de besluitvorming over sectorale initiatieven genomen.

Het oordeel over de sturingskracht van generiek ruimtelijk beleid in een situatie van grote ruimtedruk luidt dat dit beleidstype daarin doelmatig is. In vergelijking tot de huidige sturingssituatie van sectoraal ruimtelijk beleid is generiek ruimtelijk beleid te prefereren.

De tweede onderzoeksvraag waarvan beantwoording aan de orde is luidt:

- *Wat zijn de kansen en beperkingen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid ten opzichte van generiek en van sectoraal ruimtelijk beleid voor de Noordzee?*

In een situatie van grote ruimtedruk biedt geïntegreerd gebiedsgericht beleid een perspectief dat dat van sectoraal ruimtelijk beleid overstijgt. Op regionaal en lokaal niveau zijn de sterke punten van gebiedsgericht beleid juist de oplossingskracht voor coördinatie- en afstemmingsproblematieken waarop sectoraal ruimtelijk beleid vastloopt. Denken vanuit integrale concepten is één van de wezenskenmerken van gebiedsgericht beleid.

Ten opzichte van generiek ruimtelijk beleid is op een aantal verschillen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid te wijzen. Daar waar generiek ruimtelijk beleid een integrale ruimtelijke belangenafweging voor de gehele Noordzee, en dus op het hoogst denkbare (nationale) schaalniveau impliceert, biedt geïntegreerd gebiedsgericht beleid sec een integrale ruimtelijke belangenafweging voor een geografisch afgebakend gebied. Het verschil in schaalniveaus zal in de praktijk impliceren dat de mate van detail van ruimtelijke keuzes het grootst zal zijn bij geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

De detailmatige, geografisch gefocuste blik van geïntegreerd gebiedsgericht beleid, betekent dat voor het betreffende gebied ruimtelijk geoptimaliseerde keuzes worden gemaakt. Dit houdt tegelijkertijd haast per definitie in dat voor de Noordzee als geheel een suboptimale situatie wordt gecreëerd. De gebiedsgerichte belangenafweging zal vanuit het gebied verdringingseffecten genereren, daar waar de betrokken partijen overeenstemming hebben over ongewenste activiteiten. Deze worden naar elders 'uitgeplaatst' cq introductie ervan wordt tegengegaan. Dat deel van de Noordzee waarvoor geen gebiedsgericht beleid wordt gevoerd loopt daarmee het risico een vergaarbak te worden van 'restactiviteiten'.

Over geïntegreerd gebiedsgericht beleid luidt het oordeel dat regionale of lokale meerwaarden boven generiek ruimtelijk beleid in principe zijn te behalen. De meerwaarde van een situatie waarin voor enkele gebieden in de Noordzee geïntegreerd gebiedsgericht beleid wordt gevoerd, en voor de rest van de Noordzee de huidige

sturingssituatie van sectoraal ruimtelijk beleid wordt voortgezet, is discutabel. Lokale of regionale meerwaarden kunnen dan in beginsel wegvallen tegenover een suboptimale ruimtelijke situatie voor de Noordzee als geheel.

6.2 Stuurbaarheid van functies op de Noordzee via gebiedsgericht beleid

Voor gebiedsgericht beleid in het bijzonder zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd;

- *In welke mate zijn functies op de Noordzee via integraal gebiedsgericht beleid te sturen; zijn de problemen op de Noordzee dusdanig begrensd binnen een bepaald gebied dat binnen dit gebied oplossingen mogelijk zijn voor de problematiek?*

Deze stuurbaarheid van functies op de Noordzee via gebiedsgericht beleid is een afzonderlijk vraagstuk. Kunnen gebieden zodanig worden afgebakend dat functies daarmee kunnen worden ondersteund of gereguleerd? Deze vraag vergt een teruggrijpen op het centrale kenmerk van gebiedsgericht beleid. Dit kenmerk is dat dergelijk beleid zich uitsluitend richt op een specifiek gebied, waarvoor op grond van specifieke gebiedskwaliteiten hetzij een verdere ontwikkeling van die kwaliteiten hetzij een expliciete bescherming ervan aan de orde is. Gebiedsgericht beleid is toepasbaar indien oorzaken en problemen binnen hetzelfde gebied liggen.

Het eerste aandachtspunt dat van belang is, is de mate waarin op de Noordzee problematieken zijn te onderscheiden die expliciet locatiegebonden zijn.

Voor ecologische waarden in de Noordzee is het aantoonbaar maken van het lokaal of regionaal bestaan van specifiek gebiedsgebonden en bijzondere waarden in volle ontwikkeling. Het project 'Ecosysteendoelen Noordzee' van het ministerie van LNV, dat zijn voltooiing nadert, levert daaraan een belangrijke bijdrage. Het stromenkaracter van de Noordzee werkt negatief in op de mogelijkheden om vanuit ecologisch perspectief gebieden af te bakenen. Wel is duidelijk dat (zee)bodemkwaliteiten naar ecologische waarde kunnen worden gedifferentieerd. Deze waarden zijn zowel in de voorwaardenstellende sfeer als in de sfeer van potenties te bezien. Een eenduidig inzicht in fysieke samenhangen of verschillen tussen gebiedskwaliteiten is nog niet te geven. Het afbakenen van gebieden vanuit fysieke gebiedskenmerken op de Noordzee is daarmee lastig zowel vanuit het oogpunt van uitbouw van gebiedskwaliteiten als de bescherming ervan. Wat het aspect van bescherming betreft is de inzet van gebiedsgericht beleid op zee daarmee wezenlijk problematischer dan de inzet ervan op land.

Op grond van specifieke ruimteclaims vanuit uiteenlopende functies kunnen wel gebieden worden afgebakend. Deze afbakening kan plaats vinden vanuit:

- De geografische eenheden die op grond van de functionele kenmerken van activiteiten zijn te bepalen;
- De overlappingsen tussen de geografische gebieden die door activiteiten worden geclaimd.

Via deze twee parameters komt naar voren voor welke gebieden sprake is van concurrentie om het gebruik van de ruimte. De gebieden die zodoende kunnen worden afgebakend kenmerken zich dan niet zozeer door specifieke gebiedskwaliteiten, dan wel door de noodzaak om binnen die gebieden de condities en randvoorwaarden te scheppen of in stand te houden waaronder meerdere activiteiten in elkaars nabijheid adequaat kunnen functioneren. Voor dit soort gebieden speelt het stromenkarakter van de Noordzee geen rol. Deze wijze van afbakening na gebieden is analoog aan de wijze waarop bijvoorbeeld de ROM-projecten Rijnmond en Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen zijn afgebakend.

Samenvattend luidt het oordeel over de stuurbaarheid van functies/kwaliteiten op de Noordzee door middel van geïntegreerd gebiedsgericht beleid dat dit beleidstype juist voor die (ecologische georiënteerde problematieken) waarvoor het beleidstype op land in feite is geformuleerd (vooralsnog) moeilijk is in te zetten. Daar waar concurrentie om de ruimte het functioneren van uiteenlopende functies op de Noordzee bemoeilijkt, kan de procesmatige aanpak die verbonden is aan gebiedsgerichte projecten goede diensten bewijzen.

7 KANSEN VOOR DE TOEKOMST

Met dit laatste hoofdstuk wordt teruggegrepen op de centrale vraag van het onderzoek:

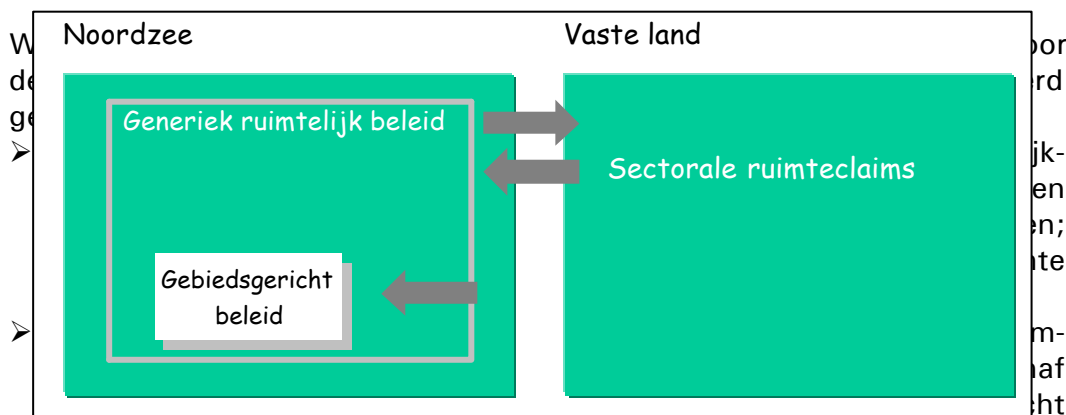
‘Welk beleidstype cq welke mix van beleidstypen kan de overheid inzetten om op een effectieve wijze de ruimtedruk op de Noordzee te sturen?’

In een eerder hoofdstuk is gesteld dat de overlevingskans van sectoraal ruimtelijk beleid, als hét dominante ruimtelijk sturende beleidstype, in een situatie van ruimtedruk nauwelijks bestaat. Dit hoofdstuk richt zich daarom op de vraag of voor de toekomst generiek ruimtelijk beleid, geïntegreerd gebiedsgericht beleid of een mix van beide te prefereren is.

Eerder is al gewezen op het onderscheid tussen beide beleidstypen. Dit onderscheid leidde tot de constatering dat geïntegreerd gebiedsgericht beleid lokale of regionale meerwaarden kan bieden voor de gebieden waar dat beleid wordt gevoerd maar dat tegelijkertijd de potenties van de Noordzee als geheel suboptimaal worden benut.

De logische vervolgonconstatering luidt dan dat geïntegreerd gebiedsgericht beleid binnen een groter, de gehele Noordzee omvattend kader zou moeten worden ingebed. Daarmee is de suggestie voor het inzetten van een beleidsmix geboren.

De figuur visualiseert deze beleidsmix.



omtrent de vestiging van een functie op zee (nut – noodzaak). Een voorzorgprincipe geeft de generieke randvoorwaarden weer waaraan functies op zee moeten voldoen.

- Daar waar concurrentie om de ruimte leidt tot concreet te duiden gebieden of daar waar gebiedskwaliteiten aantoonbaar te beschermen of te verbeteren zijn door geïntegreerd gebiedsgericht beleid, biedt het generieke beleid de mogelijkheid om geïntegreerd gebiedsgericht beleid te starten.
- Voorwaarden aan geïntegreerd gebiedsgericht beleid zijn:
 - Voorafgaand aan de start ervan moet duidelijk zijn dat via het generieke spoor de concurrerende ruimteclaims niet adequaat kunnen worden aangepakt;

- De meerwaarde van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid moet kunnen worden beargumenteerd aan de hand van perspectief op het realiseren van complexere functiecombinaties;
- De belanghebbende partijen moeten betrokken worden bij zowel de gebiedsafbakening als de uitwerking van de procesarchitectuur;
- Er moet commitment zijn bij die partijen om het gebiedsgerichte proces in te gaan;
- Er moet een expliciet eindpunt zijn gedefinieerd voor het gebiedsgerichte proces;
- Zicht op implementatie en juridische verankering van de uitkomsten van het gebiedsgerichte proces moet al bij de projectstart voorhanden zijn.

LITERATUURLIJST

Aanvullend wettelijk instrumentarium buiten de territoriale zee. Interdepartementale Directeuren Overleg Noordzee (IDON), 2000.

Beheersplan voor de Rijkswateren (1997 – 2000). Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997.

Beheersvisie Noordzee 2010. Stuurgroep Beheersvisie Noordzee 2010, 1999.

Derde Energienota. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1995.

Derde nota Waterhuishouding. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990.

Discussienota Ruimtelijk Noordzeebeleid. Werkgroep Ruimtelijke Uitwerking Noordzeebeleid, 1992.

Evaluatienota Structuurschema Militaire Terreinen. Ministerie van Defensie et.al., 1991.

Gebiedsbescherming op de Noordzee. IJlstra, T. & A. Nollkaemper, 1990.

Integraal Beleidsplan Voordelta. werkgroep Voordelta, 1993.

Interactie zeegebonden gebruik. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998.

Kader voor ruimtelijk beheer op de Noordzee, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

Kust op Koers. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, et.al., 1999.

Kustbalans 1995. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996.

Nationaal Milieubeleidsplan 3, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu,

Natuurbeleidsplan. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1990.

Nota Milieu en Economie. Op weg naar een duurzame economie. Ministerie van Economische Zaken, 1997.

Nota natuur, bos en landschap 21e eeuw. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2000.

Regionaal Ontgrondingen Plan Noordzee.

Structuurschema buisleidingen. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1984.

Structuurschema Groene Ruimte. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1992.

Structuurschema Militaire Terreinen, Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1996.

Toekomst perspectief op de Noordzee.

Vierde nota Waterhuishouding. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997.

Vijfde nota Ruimtelijke Ordening, voorlopige tekst hoofdstuk Noordzee. Ongepubliceerd.

Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee 1996, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996.

Water in beeld 1999. Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Commissie integraal Waterbeheer, 1999.

Water op de kaart. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999.

Wet beheer rijkswaterstaatwerken.

Wet installaties Noordzee.

De volgende verdragen en richtlijnen zijn verwerkt in het rapport:

Wetlands Convention
Biodiversiteitsverdrag
Conventie van Bern
Verklaring van Stade
Conventie van Bonn
Habitatrichtlijn
OSPAR verdrag
UNCLOS
Vogelrichtlijn
Verklaring van Stade

BIJLAGEN

A. BEGRIPPENKADER

Beleidsstrategie

De wijze waarop (beleids)doelstellingen worden nagestreefd door:

- het onderscheiden van subdoelstellingen als tussenstadia voor het realiseren van het uiteindelijke beleidsdoel;
- het bewust nastreven van een tijdspad waarin uiteenlopende subdoelstellingen (taakstellingen?) dienen te worden gerealiseerd;
- de navenante ordening en inzet van (beleids)instrumenten.

Beleidstype

Beleid geordend naar de wijze waarop doelen worden geformuleerd en de realisatie ervan wordt nagestreefd. De in deze studie onderscheiden beleidstypen zijn:

- Sectoraal ruimtelijk beleid;
- Generiek ruimtelijk beleid;
- Geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

Gebiedsgericht beleid

Beleid gericht op een specifiek gebied, waarvoor op grond van specifieke gebiedskwaliteiten hetzij een verdere ontwikkeling van die kwaliteiten hetzij een expliciete bescherming ervan aan de orde is. Gebiedsgericht beleid is toepasbaar indien oorzaken en problemen binnen hetzelfde gebied liggen.

Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid

Beleid dat zich richt op een samenhangende, sectoroverstijgende visie op de gewenste gebiedskwaliteiten en een maatregelenpakket om die visie te realiseren.

Dikwijls wordt beoogd:

- Een samenhangende visie op de gewenste gebiedskwaliteit en een maatregelenpakket om de visie te realiseren;
- Een gebundelde inzet van middelen van diverse overheden en vanuit maatschappelijke sectoren;
- In te spelen op specifieke regionale omstandigheden.

Een zo groot mogelijk (maatschappelijk) draagvlak voor het gebiedsbeleid te scheppen door betrokkenheid van zoveel mogelijk relevante partijen.

Generiek ruimtelijk beleid

Beleid gericht op specifieke functies (op de Noordzee) ongeacht de lokalisering van die functie, dus uniform geldend.

Noordzee

Het Nederlands deel van het Continentaal Plat tot aan de laagwaterlijn. De kustzone van 1 kilometer uit de kust die provinciaal en gemeentelijk is ingedeeld behoort tot het studiegebied van het onderzoek; de Waddenzee en de Westerschelde vallen buiten het studiegebied.

Sectoraal gebiedsgericht beleid

Gebiedsgericht beleid waarin één beleidssector centraal staat.

Sturing

Sturing is het richting geven aan de voortgang, de beweging, het verloop van ontwikkelingen.

Bij het sturing geven aan – besturen- is altijd sprake van:

- een bestuurd object;
- een sturende actor en
- een stuurproces, het samenhangende geheel van sturingsactiviteiten.

In het licht van deze algemene definitie is het object van sturing het geheel van maatschappelijke activiteiten dat een ruimtelijke weerslag heeft op de Noordzee.

Sturingskracht

Het vermogen om ontwikkelingen conform een bepaald doel of streefbeeld te beïnvloeden. De omvang van de sturingskracht kan worden bepaald via criteria als:

- Effectiviteit: De mate waarin een streefbeeld daadwerkelijk wordt gerealiseerd?
- Efficiëntie: De verhouding tussen de gepleegde sturingsinspanningen en de bereikte effecten.
- Draagvlak: De omvang van het maatschappelijk draagvlak dat bestaat voor de resultaten van sturing.
- Duurzaamheid: De mate waarin de gerealiseerde effecten 'tijdsbestendig' zijn.

Zonering

De functie-gebonden afbakening van een gebied t.b.v. de geregleerde uitoefening van die specifieke functie en de beheersing van de nevenaspecten ervan (dikwijls via operationele maatregelen). Een specifieke functie is het uitgangspunt voor de afbakening van een gebied.

B. PROGRAMMA WORKSHOP GEBIEDSGERICHT BELEID

Datum: 1 november 2000
Plaats: Rijksinstituut voor Kust en Zee, RIKZ
Kortenaerkade 1
Den Haag

- 9.30 Ontvangst
- 10.00 Toelichting doel en programma workshop door gespreksleider
dhr. R. Idema
- 10.05 Presentatie gebiedsgericht beleid op land: succes- en faalfactoren
dhr. F.H.J. Duenk
- 10.15.1 Discussie: Gebiedsgericht beleid op de Noordzee is
mogelijk omdat.....
- 11.00 Pauze
- 11.15 Discussie: Gebiedsgericht beleid op de Noordzee is
niet mogelijk omdat.....
- 12.00 Formulering eisen en randvoorwaarden
gebiedsgericht beleid op de Noordzee
- 12.30 Afronding
- 12.45 Sluiting

C. PROGRAMMA VOOR DE AFSLUITENDE WORKSHOP STURINGSKRACHT

Datum en tijd: 23 november 2000

van 9.30 tot 15.00 uur

Plaats: Rijksinstituut voor Kust en Zee, RIKZ
Kortenaerkade 1
Den Haag

- | | |
|-------|--|
| 9.00 | Ontvangst |
| 9.30 | Opening door dagvoorzitter |
| 9.35 | Presentatie aanleiding project
Dhr. Drs. E.J. van Huijssteeden, RIKZ |
| 9.50 | Toelichting programma door dagvoorzitter |
| 10.00 | Presentatie huidige ruimtelijke sturing Noordzee
Dhr. Drs. F.H.J. Duenk MBA e, HASKONING |
| 10.15 | Discussie sturingskracht huidige situatie
(in subgroepen) |
| 11.00 | Pauze |
| 11.15 | Plenaire terugkoppeling |
| 11.40 | Discussie sturingskracht één ruimtelijk plan
(in subgroepen) |
| 12.30 | Lunch |
| 13.30 | Discussie sturingskracht geïntegreerde gebiedsgerichte
benadering (in subgroepen) |
| 14.30 | Plenaire terugkoppeling en formulering succes- en faalfac-
toren geïntegreerd gebiedsgericht beleid op zee. |
| 15.00 | Sluiting |

D. DEELNEMERS INTERVIEWS EN WORKSHOPS

Geïnterviewde personen

Mevrouw Bolsius	Ministerie van VROM, RPD
Mevrouw Busschbach	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee
De heer Groenewoud	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee
Mevrouw Bisseling	Ministerie van LNV
De heer Wiersinga	Ministerie van LNV
De heer Keuning	Ministerie van V&W, Hoofdkantoor Rijkswaterstaat
De heer Van Urk	Ministerie van V&W, Directoraat Generaal Goederenvervoer
De heer J Nipius	Ministerie van V&W, Directoraat Generaal Goederenvervoer

Deelnemers workshop gebiedsgericht beleid

De heer Duenk	HASKONING
Mevrouw Kavelaar,	Ministerie van VROM, RPD
Mevrouw Hunnik	Ministerie van LNV
Mevrouw Busschbach	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee
De heer Groenendijk	Stichting De Noordzee
De heer De Vries	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, Directie Water
De heer Groenewoud	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee
Dhr. Van Huijssteeden	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, RIKZ
Mevrouw Erenstein	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, RIKZ
De heer Keuning	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor Rijkswaterstaat
De heer Demmers	HASKONING

Deelnemers workshop sturing

De heer Duenk	HASKONING
De heer De Vries	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, RIKZ
De heer Anker	Gemeentelijk havenbedrijf Amsterdam
Mevrouw Van Rijn	Ministerie van EZ, Directie Energieproductie
Dhr. Van Huijssteeden	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, RIKZ
Mevrouw Bolsius	Ministerie van VROM, RPD
De heer Groenewoud	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee
De heer Rijnbeek	NAM / NOGEPA
De heer Van den Heuvel	Productschap Vis
De heer Lakeman	HASKONING
Mevrouw De Jong	HASKONING
Dhr. Balfort	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, RIKZ

Mevr. Van de Berge	Clyde / NOGEPA
Mevr. Erenstein	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, RIKZ
Dhr. Malta	Stichting de Noordzee
Dhr. Van der Meer	Ministerie van Defensie, Kustwachtcentrum
Dhr. Sybrandi	Ministerie van Defensie
Dhr. Wiersinga	Ministerie van LNV
Dhr. Wulffraat	Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, RIKZ
Dhr. Raijer	HASKONING

E. BELEIDSOVERZICHT NOORDZEE

Op de Noordzee zijn veel verschillende beleidskaders van toepassing. Onderstaand is een analyse gemaakt van een aantal nota's en plannen die betrekking hebben op de Noordzee.

Per plan is de doelstelling, het juridisch kader, de instrumenten en het bevoegd gezag geanalyseerd. Met bevoegd gezag wordt hier de instantie bedoeld die het beleid heeft opgesteld of de instantie die de vergunning moet verlenen.

Met de resultaten wordt een beeld geschetst van de mogelijke instrumenten en onderwerpen waarvoor beleid bestaat. Ook de eventuele samenhang tussen verschillende plannen is weergegeven.

Vierde Nota Waterhuishouding (Ministerie van V&W, 1997)

Doel:

Voor de kust en zee is het doel het handhaven van de bescherming tegen overstromingen, gecombineerd met behoud, en waar mogelijk, vergroting van de ruimte voor natuurlijke processen. Via een gebiedsgerichte aanpak moet maatwerk worden geleverd indien verschillende functies (economie en kwaliteit van het kust-leefmilieu) voorrang krijgen. Bij het verplaatsen van landfuncties naar open zee staat het voorzorg beginsel centraal. Algemeen wordt een restrictief beleid voor de Noordzee aangehouden om tot een duurzame ontwikkeling en gebruik van het watersysteem de Noordzee te komen.

Juridische grondslag: geformaliseerd rijksbeleid, wet op de waterhuishouding, milieuwetgeving.

Beleidsinstrumenten / sturingsvorm:

Het doel is te komen tot een gezamenlijke visie, gesteund door het ministerie van VROM en het ministerie van Verkeer en Waterstaat waardoor een samenhangend plan- en toetsingskader gevormd kan worden. Uitgangspunten van dit beleid dienen door te werken in de plannen van lagere overheden en waterschappen. Uiteindelijk leidt dit tot opname in het vergunningstelsel. Voor de zee geldt dezelfde problematiek als voor de rivieren. Voor de uitvoering van deze nota wordt (beperkt) gebruik gemaakt van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de waterkering. Voor uitvoering van NW4 kunnen wetswijzigingen doorgevoerd worden. Met de visserijsector dienen aparte afspraken gemaakt te worden.

Bevoegd gezag:

Minister van Verkeer en Waterstaat

Beheersvisie 2010

Doel:

De beheersvisie 2010 poogt een hulpmiddel aan te reiken bij ruimtelijke afwegingen op de Noordzee. Dit hulpmiddel is een kader waarbinnen ruimtegebruik op zee afgewogen kan worden een aanzet voor dit kader wordt gegeven in de Beheersvisie. De beoogde meerwaarde van het kader is een integrale afweging van de verschillende (bestaande en toekomstige) projecten. Met het kader wordt verder bereikt dat er structuur wordt aangebracht in het bepalen van het zoekgebied voor activiteiten. Tot slot heeft het kader als doel de afwegingscriteria uit de diverse beleidsnota's de expliciteren. Claims op de Noordzee die bij het Rijk worden ingediend, kunnen aan dit kader worden getoetst.

Een *juridische grondslag* voor de beheersvisie ontbreekt. Er wordt uitgegaan van bestaand beleid in relevante nota's (NW4, SGR, Voortgangsnota Scheepvaart, enzovoort). Daarnaast worden uit concrete projecten randvoorwaarden verzameld die niet in beleidsnota's zijn verankerd.

Beleidsinstrumenten / sturingsvorm:

De beheersvisie Noordzee 2010 schets een kader aan de hand waarvan ruimtegebruik op de Noordzee getoetst kan worden. Dit kader bevat gewenste richtingen van ontplooiing zoals die in het beleid van verschillende departementen is weergegeven. Dit kader kan gebruikt worden bij planning betreffende de Noordzee.

Er is geen eenduidige *'bevoegd gezag'* aan te wijzen, de beheersvisie is opgesteld door een samenwerkingsverband van Ministeries van V&W, LNV, VROM en EZ.

Kust op koers

Doel:

De studie is ontstaan uit een samenwerking tussen de ministeries van V&W, LNV EZ en VROM en dient als aanzet tot een dialoog over de kust en zee.

De voorstudie 'Kust op Koers' behandelt naast de kust ook de zee. Er worden drie basiskwaliteiten onderscheiden die als basis fungeren voor het ontwikkelen van een visie op kust en zee: Veerkracht, Samenhang en Horizon. Centraal staat het voorzorgsbeginsel om de basiskwaliteiten te behouden en te versterken. Dit wordt in 'Kust op Koers' uitgewerkt als nut en noodzaak aantonen van een functie op zee, en als een functie wordt toegestaan moet het meerwaarde bieden voor de zee.

Juridische grondslag: Ontbreekt, de studie is bedoeld als aanzet voor een visie van het Rijk.

Vijfde nota Ruimtelijke Ordening

Doel:

Deze nota is de opvolger van de VINEX die het huidig beleid op ruimtelijke orderingsgebied beschrijft. Van oorsprong is het beleid beschreven in de nota's ruimtelijke ordening gericht op het land. In de Vijfde nota is expliciet ruimte gemaakt voor beleid op de Noordzee. Het beleid is gericht op een zuinig ruimtegebruik en het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit op de Noordzee.

Om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Functionaliteitsbeginsel (functies mogen elkaar niet in de weg zitten)
- Veiligheidsprincipe (ruimtelijke inrichting mag gezondheid niet in gevaar brengen)
- Diversiteitprincipe
- Duurzaamheidsprincipe

Het ontwikkelingsperspectief voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee heeft het multifunctioneel karakter van de Noordzee als uitgangspunt. Zowel economische waarde als natuurwaarden krijgen aandacht. Hierbij staat ruimtelijke kwaliteit voorop. Ruimtelijke kwaliteit op het gebied van het natuurlijk systeem bestaat uit bodemkwaliteit, waterkwaliteit, biodiversiteit en het uniek open landschap. Wat betreft de functie infrastructuur wordt aan de scheepvaart veel mogelijkheden gegeven, en wordt gestreefd naar een afnemend ruimtebeslag voor kabels en buisleidingen, bij voorkeur in leidingstraten. Het menselijk gebruik is gericht op duurzaam gebruik zonder onderlinge conflicten waarbij meervoudig ruimtegebruik voorop staat. Windenergie wordt volgens de nota 'volop' geleverd'.

De Noordzee wordt niet gezien 'als één pot nat', maar als geheel met gebiedsspecifieke kenmerken die door middel van gebiedsgericht beleid beschermd worden. In de nota worden voor specifieke functies voorkeurslocaties of -gebieden aangewezen. Voor nieuwe of uitbreiding van bestaande functies die niet specifiek benoemd zijn in de Vijfde Nota is een stappenplan opgesteld waaraan voldaan moet worden.

Juridische grondslag: is geregeld in de Wet Ruimtelijke Ordening; delen van de nota krijgen een pkb-status.

Kader voor Ruimtelijk Beheer op de Noordzee

Doel:

Doel van het kader is helderheid te verschaffen in het ruimtelijk beleid op de Noordzee. Het kader is een uitwerking van de beheersvisie 2010 en poogt de afwegingscriteria uit relevante beleidsnota's te expliciteren. Het kader is te gebruiken bij ruimtelijke afwegingen op zee en maakt een integrale afweging van bestaande en toekomstige projecten mogelijk. In sommige gevallen geeft het kader duidelijkheid over locatiekeuze, zowel in negatieve zin (waar kan het niet) als in positieve zin (waar kan het juist wel).

Juridische grondslag: Geen. Het kader bevat wel juridische elementen en beleidskaders, maar het kader als geheel heeft geen status. Als zodanig kan resultaat van onderzoek gebruikt worden bij besluitvorming, maar ook voor het signaleren van witte vlekken in het beleid.

Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw

Doel:

Het beleid in de nota is gericht op 'het behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving.' De Noordzee valt in zijn geheel onder de EHS en maakt, met de andere 'grote wateren' als IJsselmeer, Waddenzee en Delta, deel uit van 'Nat natuurlijk'. Voor de Noordzee bestaat de kern van de ecosysteendoelen uit het zo natuurlijk mogelijk functioneren van het ecosysteem, gekenmerkt door de voor de Noordzee en haar kustzone karakteristieke biodiversiteit en landschappelijke identiteit. Uitgangspunt van het beleid is het gebruik maken van water als ordenend principe. Het ecologisch functioneren en veerkracht van de Noordzee moet gehandhaafd blijven, of waar nodig hersteld.

Concreet worden de volgende doelen omschreven:

1. In 2005 zijn kwaliteitsdoelen voor de natte delen van de EHS geformuleerd en zijn uiterlijk in 2018 de inrichting en het beheer hierop gericht. Dit resulteert voor de Noordzee in een 'goede toestand' van de ecologische kwaliteit.
2. In 2020 is het functioneren van de EHS en de natte identiteit van Nederland versterkt.
3. In 2010 is de oppervlakte en kwaliteit van natte natuur in en langs de grote rivieren en grote (binnen)wateren aanzienlijk vergroot en is duurzaam medegebruik gewaarborgd. Voor de Zuid-Hollandse Delta betekent dit een extra toevoeging van 3.00 hectare nieuwe natte natuur met recreatief medegebruik.
4. In 2010 is het estuarien karakter en de natuurlijke dynamiek van de Delta, Kust en Waddenzee aanzienlijk versterkt. Overgangen van zoet naar zout en nat naar droog zijn hersteld.

5. In 2002 zijn voor de Noordzee ecologische kwaliteitsdoelen geformuleerd, op basis waarvan met betrokken sectoren afspraken over duurzaam gebruik worden gemaakt. Voor de Noordzee geldt dat, vanwege de aanduiding als onderdeel van de EHS de SGR beschermingsformules gehanteerd worden.

Juridische grondslag;

De Nota NBL vervangt de volgende nota's: Natuurbeleidsplan, Nota Landschap, Bosbeleidsplan en strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit. En dient als bouwsteen voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, het tweede Structuurschema Groen Ruimte en het vierde Nationaal Milieubeleidsplan.

Instrumenten / sturingsvorm:

De veiligstelling van de EHS is in het Structuurschema Groene Ruimte verankerd. Voor de gebieden die vallen onder Vogel- en Habitatrichtlijn is de bescherming in de natuurbeschermingswet geregeld. Hier geldt dus een stelsel van vergunningen.

Voor de overige gebieden van de EHS wordt bekeken of hierbij een zelfde richting gevolgd dient te worden, of dat met vastlegging in PKB-kader en doorwerking in de Ruimtelijke Ordeningslijn volstaat.

Het *bevoegd gezag* voor de nota zijn de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, VROM, Verkeer en Waterstaat en Ontwikkelingssamenwerking.

Structuurschema Groene Ruimte, 1992

Doel:

Het SGR heeft als doel het treffen van concrete maatregelen en ondernemen van acties met het oog op een duurzame ontwikkeling en een verantwoord toekomstig ruimtegebruik van het landelijk gebied. In het SGR is de ruimtelijke doorwerking verankerd van beleid op het landelijk gebied, met name uit de VINEX. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van het nationaal Natuurbeleidsplan.

Juridisch grondslag: Het Structuurschema Groene Ruimte heeft de pkb status.

Instrumenten / sturingsvorm:

In het SGR worden beschermde gebieden aangewezen en een aanzet gegeven tot uitwerking van andere gebieden. Voor de uitvoering van de EHS staan de instrumenten ter beschikking die in het Natuurbeleidsplan genoemd zijn. Voor de Noordzee zijn de Natuurbeschermingswet, de instelling van nationale parken en de EG-Vogelrichtlijn relevant.

Concreet kunnen de toegang en het gebruik van bepaalde gebieden beperkt worden door vergunningverlening.

Het *bevoegd gezag* voor het Structuurschema Groene Ruimte is de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Nationaal Milieubeleidsplan 3

Doel:

Het NMP3 bouwt voort op de voorgaande Milieubeleidsplannen en de strategie die beschreven wordt richt zich op 'het scheppen van de voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling nu en in de toekomst'.

Voor de Noordzee worden in deze nota geen specifieke taak- of doelstellingen omschreven. Het NMP3 geeft aan dat het beleid voor de scheepvaart gericht is op het behouden van de relatief milieuvriendelijke en energiezuinige positie van het varend vervoer, en waar mogelijk dit te verbeteren. Het beleid wordt uitgewerkt in de Voortgangsrapportage Scheepvaart en milieu (1998). Deze nota is vooral gericht op het terugdringen van olielozingen, reductie van uitstoot van CFK's, en het terugdringen de uitstoot van stikstof en daarbij behorende instrumenten als voorlichting en handhavinginstrumenten.

Juridische grondslag: Het NMP3 is verankerd in het rijksmilieubeleid en de wet milieubeheer.

Instrumenten / sturingsvorm:

Het belangrijkste instrument is het maken van afspraken met de sector, en de controle op naleving hiervan door verschillende diensten. Daarnaast spelen verdragen, bijvoorbeeld afvalstoffen verdrag voor de scheepvaart, een grote rol.

Bevoegd gezag:

Het Nationaal Milieubeleidsplan is ondertekend door de ministers van VROM, EZ, LNV, V&W, Financiën en Ontwikkelingssamenwerking.

Structuurschema Militaire Terreinen (SMT) en Evaluatienota SMT

Doel:

Deze nota is opgesteld in 1991, en sindsdien niet vervangen. Delen van de kust zijn hierin aangemerkt als onveilige zone. Deze zones, die voornamelijk tussen Petten en Den Helder te vinden zijn, worden alleen gebruikt tijdens schietoefeningen. Op zee zijn tevens enkele gebieden aangewezen voor militair gebruik. In deze gebieden gelden restricties voor overige gebruiksfuncties. In de Beheersvisie Noordzee 2010 wordt als uitgangspunt integratie van andere gebruiksfuncties met militaire functies genomen.

De herziening van het SMT zal aangepast worden op de inhoud van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

Juridische grondslag: Het Structuurschema Militaire Terreinen heeft de pkb status. Beleid is verder verankerd in sectoraal beleid.
Het *bevoegd gezag* voor de militaire terreinen is de minister van Defensie.

Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee 1996

Doel:

De doelstellingen die in de nota Scheepvaartverkeer Noordzee uit 1988 genoemd worden zijn nog steeds van kracht. In deze nota staan afwegingen voor een vlotte en veilige scheepvaart centraal. Ook de verhouding van scheepvaart met andere functies komt aan de orde. De voortgangsrapportage geeft een tussentijds overzicht van de uitvoering van het actieprogramma uit de nota uit 1988. Gesignaleerd wordt dat de veiligheid op de Noordzee op een aanvaardbaar niveau is, maar dat een verbeterde informatie en oriëntatie leidt tot minder ongevallen. Dit verdient zeker aandacht in het licht van het toenemend ruimtegebruik op de Noordzee.

Juridische grondslag:

De nota dient als tussentijds verslag van de voortgang, en dient als bijdrage in nieuw beleid. De uitgangspunten van de oude nota zijn nog steeds van kracht.

Instrumenten / sturingsvorm:

Instrumenten die worden ingezet om een vlotte, veilige scheepvaart afwikkeling op de Noordzee te handhaven zijn: verbeterde informatievoorziening, zoals kaarten; afspraken tussen gebruiksfuncties; betere routing-systemen en vaarwegbebakening.

Bevoegd gezag:

De Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee 1996 is uitgebracht door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Integraal Beleidsplan Voordelta

Doel:

Het doel van het plan is de ontwikkeling van de voordelta met haar specifieke en belangrijke functies te sturen. Hiertoe worden in de doelstellingen de natuurlijke ontwikkeling van het gebied in relatie met kustbescherming en de veiligheid van de kust genoemd. Gestreefd wordt naar een uitbreiding van de gebruiksfuncties van het gebied, mits de natuurlijke ontwikkeling hierdoor niet geremd wordt. Dit leidt tot een ruimtelijke zonering van de Voordelta. De menselijke activiteiten rondom de zogenaamde aangroeistranden zijn toegestaan mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Verder worden, onder voorwaarden, in de voordelta recreatie, visserij en scheepvaart toegestaan. Zandwinning, windenergie en luchtvaart zijn functies die beperkt worden toegestaan. Landaanwinning is aansluitend op de Maasvlakte is mogelijk.

Het plangebied strekt zich zeewaarts uit tot de NAP -20m dieptelijne. Daarmee ligt het plangebied volledig in territoriale wateren. Ten noorden wordt zij begrensd door de Maasgeul, ten zuiden door de grens zoals aangegeven in het Beleidsplan Westerschelde. Landinwaarts gelden de bin-

nentenen van de dijken en bebouwingsgrenzen van bestemmingsplannen als grens. Het plan is opgesteld onder verantwoordelijkheid van Bestuurlijk Overleg Voordelta waarin departementen, provincies, gemeenten, recreatie- en waterschappen met bestuurlijke bevoegdheid in het gebied en overlegstructuren van aangrenzende wateren vertegenwoordigd zijn.

Juridische grondslag en instrumenten / sturingsvorm:

De actoren hebben de verplichting te handelen volgens het plan. Daartoe behoort ook het opnemen en uitwerken van onderdelen uit het plan Voordelta in relevante beleidskaders.

Structuurschema Oppervlakedelfstoffen

Doel:

Doelstelling van het structuurschema is het zorgdragen voor grondstofvoorziening voor de bouw op een maatschappelijke aanvaarde wijze. Hierbij wordt aandacht besteed aan zo efficiënt mogelijk gebruik en hergebruik van zoveel mogelijk vernieuwbare grondstoffen. Ook moet zorg gedragen worden voor een voldoende hoeveelheid winbare grondstof uit de Nederlandse bodem.

Juridisch grondslag:

Deze pkb vormt het ruimtelijk beleidskader voor delfstoffenwinning en vormt een meer algemeen beleidskader voor de bouwsector in Nederland. Het richtinggevend kader voor de nota wordt gevormd door de VINEX, het NMP en de 3e Nota Waterhuishouding.

Instrumenten / sturingsvorm:

Om de winning in goede banen te leiden wordt in het structuurschema Oppervlakedelfstoffen een indeling in drie zones gemaakt. Voor de Noordzee is een groot deel als zone aangemerkt waar in beginsel winning is toegestaan. Dit geldt niet voor gebieden buiten de NAP -20 meter dieptelijn en het Friese front, en het gebied tussen het Friese front en de noord-oostkust van Nederland. Deze zonering dient te worden overgenomen door de vergunningverlenende instanties. In het pkb staan per zone voorwaarden waaronder winning toegestaan kan worden.

Beheersplan voor de Rijkswateren

Doel:

In het beheersplan wordt het beheer van de Rijkswateren gepresenteerd. Hiertoe behoren een functietoekenning, programma van maatregelen en voorzieningen, beheersrichtingen en financiële middelen. Het beheer is gebaseerd op drie primaire levensbehoeften: veiligheid (tegen overstromingen), bereikbaarheid (o.a. goederenvervoer) en leefbaarheid (duurzaam gebruik van watersystemen). Voor het beheer van de grote wateren zijn

afzonderlijke hoofdstukken opgenomen. Ook de Noordzee en het Deltagebied zijn aangemerkt als delen van het hoofdsysteem.

Voor de Noordzee is het beheer gericht op schoner water en schonere bodem, dynamisch handhaven van de kustlijn, het voorkomen van fysieke en figuurlijke drempels in de transportslagaders; dus voldoende diepte naar de havens, natuurontwikkeling en een 'open oog' naar de toekomst. In een doorkijk beschrijft de nota verplaatsing van ruimtegebruik van land naar zee, bijvoorbeeld door ruimtegebrek, voor energieopwekking en zandwinning. Voor het Deltagebied staat vooral een meer natuurlijkere ontwikkeling centraal. Belangrijke aspecten van het beheer zijn: natuurontwikkeling, handhaving van de veiligheidsrisico, scheepvaartmogelijkheden, visserij en recreatie.

Instrumenten / sturingsvorm:

Het beheer bestaat uit: communicatie en samenwerking, alert zijn op wijzigingen in de randvoorwaarden en de beheeractiviteiten onderbouwen. Uitgangspunten genoemd in dit plan worden als maatregelen uitgewerkt in regionale plannen.

Juridische grondslag:

Het plan heeft op grond van de Wet op de waterhuishouding een wettelijke status.

RICHTLIJNEN, INSTRUMENTEN EN VERDRAGEN

Vogel- en natuurbescherming

Er zijn een aantal richtlijnen die van toepassing zijn op de Noordzee.

Wetlands Convention

De Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterflow Habitat heeft een wereldwijde werking en richt zich op de bescherming van waterrijke gebieden. In het bijzonder gaat het om waterrijke gebieden als verblijfplaats voor watervogels, de zogenaamde 'wetlands'. Nederland heeft de Waddenzee en de Oosterscheldemond aangewezen als wetland van internationale betekenis. Nederland verplicht zich hiermee tot zogenaamd 'wise use', dat wil zeggen een zodanig 'duurzaam gebruik van het gebied voor de behoefte van de mens dat de natuurlijke eigenschappen van het ecosysteem behouden blijven'.

Conventie van Bern

De Conventie van Bern ofwel de *Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats* behelst het voortbestaan van wilde flora en fauna en hun leefgebied. De staten die dit verdrag ondertekenden verklaarden de nodige wettelijke en administratieve maatregelen te nemen om dit te bereiken. Speciale aandacht gaat uit naar de bescherming van het leefmilieu van trekvogels.

Conventie van Bonn

Trekvogels zijn tevens het onderwerp van het *Verdrag van Bonn*, de *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* en hieruit voortgekomen *Agreement on the Conservation of African Eurasian Migratory Waterbirds* (AEWA). De eerstgenoemde overeenkomst heeft als doel het beschermen van trekvogels in de breedste zin, waaronder ook het beschermen van het leefmilieu van deze soorten voor iedere vorm van verstoring. Een van de richtlijnen is het zoveel mogelijk uitsluiten, of compenseren van activiteiten of obstakels die vogeltrek hinderen of tegen gaan. In het AEWA wordt gesteld dat bij planning en ontwikkeling van bebouwing hoogwaardige milieustandaarden dienen te worden bevorderd, om zo de gevolgen voor de beschermde vogels zoveel mogelijk te beperken.

Vogelrichtlijn

De *Vogelrichtlijn* van de EEG (*Richtlijn 79/409/EEG*) is een concrete Europese uitwerking van de internationale afspraken om in het wild levende vogelsoorten te beschermen en in stand te houden. Om dit te bereiken zijn de Europese lidstaten verplicht alle vogels te beschermen, en de leefgebieden van een aantal nader genoemde vogelsoorten in stand te houden en te beschermen door 'speciale beschermingszones' aan te wijzen. In Nederland liggen deze zones over het algemeen dicht onder de kust. In het Nederlands nationaal beleid is dit verankerd in de nota NBL 21e eeuw en het Structuurschema Groene Ruimte.

Habitatrichtlijn

In 1992 heeft de EG naast de Vogelrichtlijn ook de *Habitatrichtlijn* vastgesteld (92/43/EG). Het doel van de Habitatrichtlijn is de bescherming van de natuurlijke leefgebieden van diersoorten en planten. Vogels zijn buiten de soortenlijst van de Habitatrichtlijn gehouden omdat in de Vogelrichtlijn al zo'n lijst is opgenomen. In het kader van de Habitatrichtlijn zal in Europees verband een samenhangend ecologisch netwerk worden opgericht onder de naam Natura 2000. Dit netwerk gaat bestaan uit speciale beschermingszones (hieronder vallen ook de Vogelrichtlijngebieden). De lidstaten moeten deze beschermingszones vrijwaren van iedere vorm van verstoring en vervuiling, en in een gunstige staat behouden of herstellen.

Biodiversiteitsverdrag

Het *Biodiversiteitsverdrag* van Rio de Janeiro uit 1992 bekrachtigt andermaal de intentie en noodzaak tot het beschermen en herstellen van biologische diversiteit. De intenties van het verdrag komen grotendeels overeen met die van de Habitatrichtlijn.

OSPAR-verdrag

Het *OSPAR-verdrag* heeft betrekking op de bescherming en het behoud van de ecosystemen en de biologische diversiteit in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Nederland is een van de verdragstaten. De verdragstaten hebben zich verplicht om verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen. Bepalend voor de vraag of het OSPAR-verdrag betrekking heeft op een bepaalde activiteit zijn de omvang, intensiteit en de duur van de betreffende menselijke activiteit, de huidige en potentiële nadelige effecten van de menselijke activiteit op bepaalde soorten, leefgemeenschappen en habitats, de huidige en potentiële nadelige effecten van de menselijke activiteit op bepaalde ecologische processen en de onomkeerbaarheid of duurzaamheid van deze effecten.

Verklaring van Stade

In de *Verklaring van Stade* (Ministeriële Verklaring van de Achtste Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee, 1997), heeft Nederland met Duitsland en Denemarken afspraken gemaakt over de bescherming en het gebruik van de Waddenzee. Het *Trilaterale Waddenzeeplan* beschrijft het gezamenlijke beleid, maatregelen, projecten en acties van de drie landen om de gezamenlijke doelen te realiseren. Het plan is een politiek akkoord dat niet wettelijk bindend is. Het Beschermingsgebied (conservation area) is in Nederlands beleid vertaald naar het zogenaamde PKB-gebied voor de Waddenzee.

UNCLOS

Doel:

De *United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS* (Montega Bay, Jamaica, 1982) is de belangrijkste internationale overeenkomst over de rechten en verplichtingen op zee. UNCLOS gaat ervan uit dat het gebied van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond daarvan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht alsmede de rijkdommen ervan, het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid zijn en dat die exploratie en exploitatie zullen worden uitgevoerd ten bate van de gehele mensheid, zonder rekening te houden met de geografische ligging van staten. UNCLOS regelt op hoofdlijnen alle inhoudelijke en procedurele aspecten die op bedoelde exploratie en exploitatie slaan.

Instrumenten / sturingsvorm en bevoegd gezag:

UNCLOS maakt een onderscheid voor wat betreft het gebied van de zee in bepaalde zones, waaronder de territoriale zee, de aansluitende zone, de exclusieve economische zone, het continentaal plat en de volle zee.

Binnen de territoriale zee (ook wel 12-mijlszone genoemd) zijn staten soeverein, dat wil zeggen dat zij binnen dat gebied volledige jurisdictie (zeggenschap) hebben over alle activiteiten/handelingen, behoudens het recht van onschuldige doorvaart van schepen van andere staten.

Behalve deze territoriale zone kan een (kust)staat ook een Exclusieve Economische Zone (EEZ) instellen. Dit gebied kan in het geval van Nederland

een maximale breedte van 200 zeemijlen, omdat de Nederlandse EEZ zal grenzen aan respectievelijke het continentaal plat op de EEZ van andere Noordzee (kust)staten. Binnen de EEZ heeft een (kust)staat zogenaamde soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van natuurlijke rijkdommen, levend en niet levend, van het water boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit water, de stromen en winden. Voorts heeft Nederland als kuststaat binnen haar EEZ rechtsmacht met betrekking tot de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, wetenschappelijk zeeonderzoek, de bescherming en het behoud van het mariene milieu en andere rechten die uit UNCLOS voortvloeien. Bij de uitoefening van haar rechten en plichten in de EEZ moet Nederland "terdege" rekening houden met de rechten en plichten van andere staten. Deze staten hebben in de Nederlandse EEZ in ieder geval vrijheid van scheepvaart, van overvliegen en van het leggen van onderzeese kabels en pijpleidingen. Rond kunstmatige eilanden mag een kuststaat redelijke veiligheidszones instellen, maar die mogen niet groter zijn dan 500 meter.

Wet beheer rijkswaterstaatwerken en Wet installaties Noordzee

Doel:

In de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kan worden afgewogen: het veilig en doelmatig gebruik van de Noordzee (daaronder valt dus ook de afweging van de belangen van verschillende vormen van gebruik). Verder kunnen alle andere dan waterstaatkundige belangen afgewogen worden, voorzover daarvoor geen specifieke wetgeving geldt. Dit laatste biedt derhalve de mogelijkheid onder andere natuur-, milieu-, en ruimtelijke aspecten af te wegen.

Op 6 oktober 1999 is het Interimbesluit vergunningplicht installaties ter zee in werking getreden. Het betreft hier een amvb gebaseerd op de Wet installaties Noordzee (WIN) waarin artikelen 2, 3, 5 (lid 1 en 3) en 7 van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) van toepassing worden verklaard op installaties ter zee in de zin van de WIN.

Het instandhouden van een installatie op het Nederlands deel van het Continentaal Plat is hierdoor vergunninglichting.

Regionaal Ontgrondingen Plan Noordzee

Doel:

Het doel van het RON is het binnen het kader van het totale overheidsbeleid, op een maatschappelijk verantwoorde wijze en uitgaande van een beleid gericht op een zuinig gebruik van oppervlaktedelfstoffen, zorgdragen voor de toelevering van voldoende oppervlaktedelfstoffen, teneinde te kunnen voorzien in de behoefte aan grondstoffen van particulieren, bedrijven en overheid.

Juridische grondslag:

Wet oppervlakedelfstoffenwinning

Instrumenten / sturingsvorm:

Het RON bevat richtlijnen voor de winning van oppervlakedelfstoffen. Een aantal gebieden is voor zandwinning uitgesloten. In het Ron is een verbod opgenomen op winning van zand binnen de –20 meter dieptelijn of binnen de 20 kilometer afstand van de kust.

Bevoegd gezag:

Het plan is opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.