

Vergaderjaar 2012–2013

33 601

EU-voorstel: Richtlijn maritieme ruimtelijke ordening COM (2013) 133

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling slimme regelgeving mkb (Kamerstuk 22 112, nr. 1602)

Fiche 2: Kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd Kustbeheer

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel tot het vaststellen van een kader voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer.

Datum ontvangst Commissiedocument

12 maart 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 133

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=nl&DosID=202463

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning/documents/swd_2013_65_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement en uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikelen 43(2), 100(2), 192(1) en 194(2) VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Raad: gekwalificeerde meerderheid. EP: medebeslissing.

c) Uitvoeringshandelingen

De Europese Commissie (EC) stelt uitvoeringshandelingen voor (Verordening 182/2011, artikel 5). Uitvoeringshandelingen betreffen

a) operationele specificaties voor datamanagement, voor zover niet al voorzien in bestaande EU regelgeving, en b) operationele stappen voor het vaststellen van en rapporteren over plannen en strategieën aangaande coherentie met rapportages over andere relevante EU regelgeving, toezicht en herziening cycli, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en publieksconsultatie.

2. Samenvatting BNC Fiche

Het voorstel bevat een procedureel kader en minimumeisen voor maritieme ruimtelijke ordening (MRO) en strategieën voor geïntegreerd kustbeheer (GKB) met als doel het bevorderen van duurzame groei van maritieme- en kusteconomieën en het duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen op zee en de kust.

Nederland heeft ernstige bedenkingen bij de rechtsgrondslag en zal de Europese Commissie vragen deze nader te onderbouwen en zal advies vragen aan de Juridische Dienst van de Raad. Het oordeel ten aanzien van subsidiariteit is positief voor de zee en negatief voor de kust. De proportionaliteit van het voorstel in huidige vorm is voor zowel MRO als GKB negatief wat betreft de inhoudelijke resultaatverplichtingen. Hoewel Nederland de procedurele doelstelling van het voorstel voor een kader voor MRO en GKB ter bevordering van ecosysteem gebaseerde economische groei voor de zee en kustgebieden kan onderschrijven, gaat het

voorstel te ver in de eisen aan de regulering op het gebied van ruimtelijke ordening op zee en regulering van gedecentraliseerde taken op land, leidend tot aanvullende planvorming en bestuurlijke drukte. De Nederlandse inzet is er met inachtneming van het bovenstaande op gericht om tijdens de onderhandelingen het voorstel in lijn te brengen met het Nederlandse beleid. Dat houdt in dat enkel het wettelijk kader voor de procedures voor MRO en GKB verplichtend wordt, het voorstel geen inhoudelijke resultaatverplichtingen bevat en de kust alleen wordt meegenomen waar er een integrale samenhang is met activiteiten op zee.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Het voorstel voorziet in het vaststellen en uitvoeren van maritieme ruimtelijke orderings-plannen en strategieën voor geïntegreerd kustbeheer. Maritieme ruimtelijke orderingsplannen en strategieën voor geïntegreerd kustbeheer dienen een ecosysteembenadering toe te passen om co-existentie te vergemakkelijken en conflicten te voorkomen tussen concurrerende sectorale activiteiten in mariene wateren en kustzones. Ze moeten beogen een bijdrage te leveren aan: het verzekeren van de energievoorziening in de Unie; het bevorderen van maritiem transport, toegankelijkheid van havens en transportveiligheid; het aanmoedigen van duurzame ontwikkeling en groei van de visserij- en aquacultuur sector; het behoud, bescherming en verbetering van het milieu en het verlies van biodiversiteit en degradatie van ecosysteem diensten een halt toeroepen, en klimaatbestendige kust- en zeegebieden garanderen. Het voorstel bevat minimumeisen aan maritieme ruimtelijke orderingsplannen en kustbeheer strategieën, opdat die gecoördineerd of geïntegreerd zijn, effectieve grensoverschrijdende samenwerking verzekeren en de grensoverschrijdende effecten van de plannen en strategieën in het betreffende zeegebied en gerelateerde kustzones identificeren. Het uiteindelijke doel is het vergemakkelijken van coherente en duurzame uitvoering van ondermeer de kaderrichtlijn mariene strategie, de richtlijn hernieuwbare energie, het initiatief voor maritieme snelwegen, de habitat- en vogelrichtlijnen en het nog te herziene gemeenschappelijk visserij-beleid, middels maritieme ruimtelijke plannen en geïntegreerde kust-strategieën. Naast de rapportage plicht over de implementatie van de MRO-plannen en de strategieën voor de kust, vraagt het voorstel ook data over de impact op de socio-economische groei (bijvoorbeeld aantal seizoensbanen) van de kust en de ecologische toestand van de zee en kust.

• Impact Assessment Commissie

De Impact Assessment Commissie oordeelt dat de concurrentie om ruimte op zee en aan de kust samen met de uitputting van hulpbronnen het overkoepelende probleem vormen van zes kernproblemen: conflicterende aanspraken op ruimte, inefficiënt gebruik van de mariene ruimte, onevenwichtig gebruik van de kustruimte, ondermaatse uitputting van economisch potentieel, ontoereikende aanpassing van klimaatgebonden risico's en aantasting van het milieu in mariene en kustgebieden. De algemene doelstelling die de EU nastreeft is waarborgen dat kust- en zeegebieden duurzaam en overeenkomstig de ecosysteembenadering worden ontwikkeld. Het optreden moet bijdragen tot verschillende in het Verdrag, wetgeving en beleid van de EU verankerde doelstellingen onder meer de Europa 2020-strategie, milieu, energie, visserij, zeevervoer en cohesie. De EU moet zich beperken tot het vaststellen van instrumenten om die te bereiken. De operationele doelstellingen zijn volgens de Commissie procedureel van aard. De Impact Assessment Commissie oordeelt dat met een kaderrichtlijn de EU doelstellingen het beste worden gehaald. Op vrijwilligheid gebaseerde benaderingen zouden het gewenste

resultaat niet opleveren. Een gedetailleerde richtlijn of verordening is niet alleen duurder, maar ook disproportioneel en niet in overeenstemming met het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel. Vastberaden, doch proportioneel optreden kan een grote bijdrage leveren tot het aanbrengen van het economisch potentieel dat in de offshore maritieme economie besloten ligt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op het milieu (artikel 192, lid 1 VWEU), visserij (artikel 43, lid 2 VWEU), zeevaart (artikel 100, lid 2 VWEU) en (hernieuwbare) energie (artikel 194, lid 2 VWEU). Het betreft deels een exclusieve bevoegdheid (visserij) en deels gedeelde bevoegdheden van de Unie (overige bepalingen). De Commissie noemt expliciet dat het voorstel de bevoegdheid van lidstaten voor ruimtelijke ordening op land onverlet laat. Het voorstel beoogt bij te dragen aan het behalen van doelstellingen op deze beleidsterreinen door middel van plan- en strategievorming voor zee en kust. Voor de zee verbindt het voorstel sectorale doelen via ruimtelijke ordening. Nederland betwijfelt ernstig of het reguleren van ruimtelijke ordening op zee dan wel het hebben van een integrale strategie voor het kustbeheer kan worden gebaseerd op de door de Commissie gekozen inhoudelijke rechtsgrondslagen. Het is de vraag of een combinatie van deze grondslagen een bevoegdheid van de Unie op het terrein van ruimtelijke ordening doet ontstaan. De Commissie probeert verbanden te leggen («onder deze beleidstakken vallende activiteiten beconcurren elkaar om de maritieme ruimte») maar de Verdragen bieden geen expliciete bevoegdheid aan de Unie op het terrein van ruimtelijke ordening. Nederland zal bij de Commissie aandringen op een nadere onderbouwing van de rechtsgrondslag en advies vragen aan de Juridische Dienst van de Raad. Daarnaast is het niet duidelijk hoe de voorgestelde verplichtingen op het gebied van visserij zich verhouden tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie op dit gebied. Ook dit punt zal aan de Juridische Dienst van de Raad worden voorgelegd.

b) Subsidiariteit

Voor zover dit aan de orde is gezien het bovenstaande, is het oordeel over de subsidiariteit van dit voorstel positief voor de zee en negatief voor de kust.

Een regeling op EU-niveau die samenwerking tussen de lidstaten en de belanghebbenden op het punt van planvorming voor de zee verplicht, kan een waardevolle bijdrage leveren aan de duurzame economische ontwikkeling van de zee, doordat potentiële conflicten in een vroegtijdig stadium aan het licht komen en kunnen worden besproken. De zee, en de Noordzee in het bijzonder, is een zeer intensief gebruikt gebied met zeer uiteenlopende functies, die thans slechts in beperkte mate over zeegrenzen heen worden afgestemd. Dit bleek onder meer bij een windpark in Belgische wateren, waartegen Nederland in 2012 een procedure heeft gevoerd. Voor het treffen van maatregelen met het oog op de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie en de habitat- en vogelrichtlijnen is overigens reeds voorzien in verplichte samenwerking tussen betrokken lidstaten. Voor visserijaangelegenheden is een oordeel over subsidiariteit niet aan de orde, omdat dit een exclusieve EU-bevoegdheid is.

De situatie is wezenlijk verschillend voor het kustbeheer, waar het gaat om (grens)gebieden van veel geringer omvang, met minder potentiële

interferentie van functies en waarvoor waarvoor bovendien bilaterale voorzieningen in de regel toereikend zijn, zoals op het gebied van morfologische samenhang tussen klimaatbestendige kustgebieden.

c) *Proportionaliteit*

Voor zover het aan de orde is, is het totaaloordeel over proportionaliteit van het voorliggende voorstel negatief.

De procedurele verplichtingen van het hebben van een wettelijk kader voor MRO en deze instrumenten toe te passen beoordeelt Nederland – in lijn met de Limassol afspraken daarover – positief.

Gezien de te behalen doelstellingen en omdat integraliteit wordt voorgeschreven in het voorstel, zullen bij het opstellen van geïntegreerde kustbeheerstrategieën meerdere overheidslagen moeten worden betrokken en leidt dit tot meer bestuurlijke drukte en meer lasten. Dit is niet proportioneel ten opzichte van de meerwaarde die het voorstel op kan leveren.

Nederland beoordeelt dus de procedurele elementen van het voorstel voor de zee positief (het hebben van een wettelijk kader voor ruimtelijke ordening op zee) en voor de kustgebieden negatief.

Het voorstel bevat naast procedurele verplichtingen in artikel 5 ook inhoudelijke doelen: het veilig stellen van de duurzame energievoorziening, het stimuleren van de ontwikkeling van het zeevervoer en het tot stand brengen van efficiënte en kosteneffectieve vaarroutes in heel Europa, het bevorderen van de duurzame ontwikkeling en groei van de visserij- en aquacultuursector, het waarborgen van het behoud, de bescherming en de verbetering van het milieu alsook het behoedzame en rationele gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, met name om een goede milieutoestand te bereiken, het biodiversiteitsverlies en de aantasting van ecosysteemdiensten een halt toe te roepen en het risico van verontreiniging van de zee te verminderen. De artikelen 6 tot en met 9 (zie ook artikel 1, tweede lid) verplichten lidstaten voorts tot het nemen van operationele stappen en extra acties om doelstellingen te bereiken – en deze op te nemen in de plannen. Hiermee bevat het voorstel teksten die een verzwaring kunnen zijn ten opzichte van bestaande Europese regels. Ze staan niet in verhouding tot het doel van verbeterde samenwerking. Nederland is daar geen voorstander van uit hoofde van proportionaliteit en daarom beoordeelt Nederland dergelijke verplichtingen als negatief.

d) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*

Artikel 16 a bevat een grondslag voor uitvoeringshandelingen betreffende beheer en uitwisseling van gegevens. Nederland kan daarmee instemmen omdat het niet gaat om extra eisen, maar om interoperabiliteit. Artikel 16 b bevat een grondslag voor uitvoeringshandelingen betreffende operationele stappen voor rapporteren aangaande coherentie met rapportages over andere relevante EU regelgevingen. Nederland kan daarmee instemmen omdat het niet gaat om extra eisen maar om consistentie. Artikel 16 b bevat tevens een grondslag voor uitvoeringshandelingen betreffende operationele stappen voor het vaststellen van MRO-plannen en kuststrategieën met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, publieksconsultatie en monitoring en herziening. Nederland kan hiermee niet instemmen. De invulling van de grensoverschrijdende samenwerking moet niet een gedwongen institutioneel kader worden; dat komt een doelgericht en flexibel overleg niet ten goede. Nederland acht bepalingen over publieksconsultatie geen onderwerp voor

uitvoeringshandelingen. Indien de Commissie hierover iets wil regelen, waar Nederland geen voorstander van is, dan betreft het een essentieel onderwerp dat de EU wetgever in het voorstel zelf moet worden opgenomen. Publieksconsultatie is geregeld in onze nationale wetgeving en diverse EU richtlijnen die van toepassing zijn bij planvorming op zee en de kust die grensoverschrijdende milieugevolgen kunnen hebben (Strategic Environmental Assessment/ Environmental Impact Assessment) en behoeft geen Europese aanvulling.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
Geen.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
De EC schat de kosten voor het maken en operationaliseren van plannen voor het kustgedeelte in op 200 M€ totaal voor de EU als opstartkosten en jaarlijks onderhoud 20 M€. Het gaat hier om organisatorische en administratieve maatregelen en niet om beleidsaanpassingen. Daarnaast zijn er mogelijk indirecte kosten als marktpartijen in beroep gaan tegen overheidsbeslissingen. De mogelijke budgettaire gevolgen voor het Rijk worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van budgetdiscipline. Mogelijke consequenties voor lagere overheden kunnen op dit moment niet worden overzien.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Geen, mogelijk positief voor delen van het bedrijfsleven als inderdaad blijkt dat activiteiten sneller gepland en gestart kunnen worden en transactiekosten dalen. Dit is sterk afhankelijk van de mate van detail van de plannen en de stringentheid. Een goed oordeel is niet te geven op basis van het voorstel. De EC stelt dat er een besparing van transactiekosten zal optreden. Volgens de impact assessment belopen de efficiency voordelen in de EU 600 miljoen per jaar. Echter, afhankelijk van de interpretatie van de mate van detail van het voorstel kan die winst wegvallen zelfs verlies opleveren.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Er wordt extra planvorming door verschillende overheden met uitvoeringsverplichtingen voorgeschreven door het voorstel. Het voorstel is gericht op de volledige cyclus van probleemomschrijving, informatievergaring, planning, besluitvorming, uitvoering en bewaking van de uitvoering en gebruik van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, inclusief milieueffectbeoordeling. De hieraan verbonden kosten voor Nederland zijn momenteel slecht in te schatten. Wel is duidelijk dat een grote afstemming van plannen nodig zal zijn, gezien het aantal betrokken overheden in Nederland.

Overigens kent Nederland al een aantal plannen voor de zee en de kustzone. Indien er aanvullende acties nodig zijn leidt dit wel tot extra lasten bij de betreffende planvorming.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

Het verplichte maritieme ruimtelijkeordeningsplan zal op grond van de Waterwet/Omgevingswet kunnen worden geïmplementeerd (wijziging amvb Waterbesluit).

Voor regulering van geïntegreerde kustbeheerstrategieën ontbreekt nu een wettelijke grondslag. Een formeelwettelijke basis zal eerst moeten worden gecreëerd (waarschijnlijk een wijziging van de Wet ruimtelijke ordening/Omgevingswet).

De – met buurlanden afgestemde – plannen moeten volgens het voorstel worden uitgevoerd. Deze plicht heeft mogelijk gevolgen voor de afweging die bij vergunningverlening voor activiteiten moet worden gemaakt. In hoeverre de vergunningverlener gebonden is aan de inhoud van de plannen zal afhankelijk zijn van de in het voorstel vereiste mate van concreetheid in die plannen.

b) *Voorgestelde implementatietermijn*

Het op orde brengen van de Nederlandse wetgeving binnen 18 maanden na vaststelling van het voorstel is niet haalbaar, indien een nieuwe wettelijke grondslag moet worden gecreëerd. Een aanpassing van het Waterbesluit is wel mogelijk binnen deze termijn. Het plan voor de zee en de strategie voor de kust op orde brengen binnen 36 maanden na vaststelling is haalbaar. Ook het rapporteren binnen 42 maanden na vaststelling is haalbaar.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel bevat in artikel 6 lid 3 een evaluatiebepaling. De Nederlandse beleidscyclus gaat reeds uit van een periodieke evaluatie van het beleid voor zee en kust. Aanvullende EU bepalingen acht Nederland ongewenst.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

De procedurele aspecten in het voorstel zijn uitvoerbaar, immers kan Nederland met haar wet- en regelgeving sturen op ruimtelijke gebruik van de zee en integraal beleid voeren voor de kustgebieden. Artikel 4 lid 4 staat toe dat NL haar huidige mechanismen blijft gebruiken.

Nederland heeft vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de resultaatverplichtingen. Volgens Nederland zijn deze niet uitvoerbaar, omdat: de processen van MRO en GKB niet in zichzelf danwel zelfstandig kunnen zorgen voor het verzekeren van de energievoorziening, vlotte en veilige scheepvaart en toegankelijkheid van havens, groei van de visserijsector, een goede milieutoestand met inbegrip van biodiversiteit of maatregelen tegen effecten van klimaatverandering. Beide processen dienen als ondersteuning voor politieke besluitvorming en regelen in elk geval niet dat investeringen door het bedrijfsleven ook daadwerkelijk worden gedaan. Ruimtelijke ordening kan faciliteren, maar geen uitvoering (door de markt) afdwingen.

b) *Handhaafbaarheid*

Volgens Nederland zijn de resultaatverplichtingen niet handhaafbaar voor de lidstaten, omdat er geen instrumenten zijn om de resultaten af te dwingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland kan de hoofddoelstelling onderschrijven: samenwerking op het gebied van ordening van de zee en in kustgebieden. Goede MRO en GKB processen leveren een bijdrage aan duurzame economische groei van het maritieme domein en in kustgebieden. Nederland past beide processen zelf toe. In het Nederlandse beleid zijn deze verankerd in het Nationaal Waterplan, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en in het zeehaven-beleid. Bij de totstandkoming van het Nationaal Waterplan heeft Nederland de buurlanden en buitenlandse stakeholders actief geraadpleegd. In dat licht heeft Nederland:

- de aanbevelingen uit 2002 van de Europese Commissie overgenomen inzake geïntegreerd kustzonebeheer;
- vanaf het Blauwboek Geïntegreerd Maritiem Beleid (2007) de principes van grensoverschrijdende samenwerking op zee gesteund;
- de Limassol verklaring en de Raadsconclusies van 11 december 2012 over MRO en GKB onderschreven.

Nederland erkent de meerwaarde in een EU-brede aanpak voor samenwerking aan ruimtelijke ordening op zee, die verplicht tot onderlinge afstemming. Nederland is van opvatting dat een proces van ruimtelijke ordening er niet toe strekt om bepaalde inhoudelijke doelstellingen te halen, zoals nu in het voorstel is opgenomen. Evenmin steunt Nederland een verplichting tot een rigide bestemmingsplan voor de Noordzee. Het voorstel voor maritieme ruimtelijke ordening benoemt verder slechts vijf specifieke belangen en zeven specifieke ruimtevragers. Zo is er geen aandacht voor NAVO-verplichtingen, cultureel erfgoed onder water, recreatie, en slechts zijdelings voor de winning van zand voor de kustverdediging. Dit beschouwt Nederland als een tekortkoming.

De situatie is wezenlijk verschillend voor de kust, waar de potentiële afstemming een veel kleiner gebied betreft en waarvoor bilaterale voorzieningen in de regel toereikend zijn. Alleen klimaatbestendige kustgebieden vragen om afstemming met buurlanden wanneer er morfologische samenhang is tussen kustgebieden en/of geulen. Bovendien zou volgens het voorstel een aantal verschillende instrumenten moeten worden samengebracht, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de Omgevingswet, de Nationale Visie Kust, het Nationale Waterplan en regionale plannen en structuurvisies, tot een integrale strategie, met inhoudelijke resultaatverplichtingen en met als proces-vereiste dat hierover overeenstemming zou moeten komen tussen rijk en decentrale overheden. Nederland is geen voorstander van dergelijke extra planvorming en evenmin van resultaatverplichtingen.

Verder acht Nederland bepalingen over invulling van de grensoverschrijdende samenwerking en over publieksconsultatie geen onderwerp voor uitvoeringshandelingen.

Al met al staat het voorstel niet in een billijke verhouding tot het nagestreefde doel. De inzet van Nederland zal gericht zijn op een aanpassing van het voorstel zodat deze slechts regelt dat de lidstaten een effectieve en wettelijk verankerd proces van ruimtelijke ordening op zee hebben. Het proces borgt de grensoverschrijdende samenwerking in een tijdig stadium en met de relevante stakeholders. Daarbij geldt dat het neutrale hulpmiddel van een ruimtelijk ordeningsproces op zee niet

dwingt in de richting van een of meerdere specifieke belangen en het geen inhoudelijke sectorale doelen bevat.