

Proses 2010

**Plan van aanpak
Vergunningenregime Flexibele
stortstrategie Westerschelde**

*Uitvoering geven aan een flexibele
Wvo-vergunning*

September 2006

*Uitgevoerd in opdracht van ProSes2010
en op verzoek van RWS Zeeland en AWZ Maritieme Toegang*
**Centrum voor Wetgevingsvraagstukken UvT
STERK Consulting**

STERK CONSULTING

BUREAU VOOR WATER- EN OMGEVINGSVRAAGSTUKKEN



Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	1
1.1	Achtergrond en doelstelling	1
1.2	Leeswijzer	2
2	Uitgangspunten	3
2.1	Uitgangspunten waterhuishoudkundig (estuarium)	3
2.2	Uitgangspunten bestuurlijk-juridisch	5
3	Positiebepaling: omgevingsanalyse	7
3.1	Omgevingsanalyse	7
3.2	Rollen van de partijen samengevat	9
4	Juridische verplichtingen bij verruimen en onderhouden	10
4.1	Procedureel en inhoudelijk kader van het project	10
4.2	Juridisch referentiekader	10
4.3	Richtlijnen en verdragen	29
4.4	Coördinatie volgens de Tracéwetprocedure	32
5	Coördinatie en procedure juridische verplichtingen	33
5.1	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Afd. 3.4 Awb)	33
5.2	Tracéwetprocedure (art. 20 Tracéwet)	35
5.3	Besluitvorming en afzonderlijke verantwoordelijkheden	40
6	Projectrisico's en kwaliteitsborging	43
7	Conclusies en aanbevelingen	46
	Bijlage I: ontwikkelingen in wet- en regelgeving	51
	Bijlage II: interviews	57
	Bijlage III: begeleidingscommissie en onderzoekers	58
	Bijlage IV: concept-vergunningaanvraag	59
	Bijlage V: matrix overzicht juridische verplichtingen	66

1 Inleiding en leeswijzer

1.1 Achtergrond en doelstelling

Met het voorliggende plan van aanpak (PvA) wordt hoofdzakelijk een ‘juridisch draaiboek’ gegeven met betrekking tot de voorgenomen derde verdieping van de Westerschelde alsmede de daarbij horende onderhoudswerkzaamheden. Proses 2010 heeft de Universiteit van Tilburg (Centrum voor wetgevingsvraagstukken) en Sterk Consulting – in vervolg op het in 2005 uitgevoerde onderzoek¹ - opdracht gegeven een conceptvergunningaanvraag Wvo op te stellen waarmee op juridische wijze invulling kan worden aan de voorgenomen flexibele stortstrategie.² In het Verdrag Ontwikkelingsschets Verdrag (2005, nog niet geratificeerd) wordt het volgende over de Flexibele stortstrategie gezegd (artikel 8): ‘Met het oog op het behoud van de fysieke systeemkenmerken in hun natuurlijke dynamiek doet de Technische Scheldecommissie, in overleg met de beheerders van de Schelde, voorstellen voor een flexibele stortstrategie, waarbij de morfologische evolutie van het systeem nauwgezet wordt gevolgd en de stortstrategie in voorkomend geval aan deze evolutie kan worden aangepast. Vlaanderen past de flexibele stortstrategie toe ter uitvoering van Artikel 4, vierde lid onder (a)’.

Onder een **flexibele stortstrategie** wordt de mogelijkheid verstaan om in de aanduiding van de stortlocaties in de vergunningen voor het onderhouden en verruimen van de vaargeulen in de Westerschelde flexibiliteit in te bouwen voor zowel de hoeveelheid te storten baggerspecie (zowel voor het gehele systeem als per stortlocatie), het aantal en de precieze omvang van de stortlocaties, de in te zetten stortmethoden als de tijdstippen waarop wordt gebaggerd en gestort. Van belang hierbij is met name dat ingespeeld kan worden op de zogenoemde morfologische veranderingen in het systeem van de Westerschelde. Juist het ‘meegaan’ met dit systeem zelf vraagt om een flexibele c.q. dynamische stortstrategie, opdat de kwaliteit van het Scheldesysteem als zodanig zoveel mogelijk wordt gewaarborgd en waar dat doelmatig is, zelfs kan worden verbeterd. Een flexibele stortstrategie sluit met andere woorden aan bij de dynamiek van de Westerschelde als stroomgebied. Als belangrijk doel geldt dan ook dat een flexibele stortstrategie zoveel mogelijk bijdraagt aan het behoud van de fysieke systeemkenmerken van de Westerschelde.

In juridische zin betekent één en ander dat de voorgestane dynamiek ook terug dient te komen in zowel de vergunningaanvraag als de uiteindelijke vergunningvoorschriften, zoals deze worden opgenomen bij de Wvo-vergunning. Concreet betekent dit dat een vergunning vereist is die de beoogde strategie faciliteert.

¹ Universiteit van Tilburg (Centrum voor wetgevingsvraagstukken) en Sterk Consulting (2005), ‘Juridische verkenning naar de flexibiliteit van vergunningen voor het onderhoud en de verdieping van de Westerschelde, Juridische randvoorwaarden voor de effectuering van een flexibele stortstrategie’, in opdracht van In opdracht van het Ministerie van V&W (Rijkswaterstaat Zeeland/ProSes 2010).

² Zie: Proses 2010, Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Besluiten van de Nederlandse en Vlaamse regering, februari 2005.

Voorafgaand aan deze exercitie is het voorliggende PvA opgesteld dat mede als basis fungeert voor de concept-vergunningaanvraag. Met het PvA wordt dan ook invulling gegeven aan de volgende doelstellingen:

- *Inhoudelijk:*
 - Het juridisch vormgeven van de voorgenomen flexibele stortstrategie, zoals voorgesteld in het eerdere onderzoek van de Universiteit van Tilburg en Sterk Consulting (UvT/Sterkrapport 2005).
- *Procesmatig:*
 - Het procedureel en inhoudelijk gecoördineerd voorbereiden van kwalitatief goede, handhaafbare en houdbare vergunningen voor de diverse baggerwerkzaamheden in de Westerschelde (verdiepings- en onderhoudsactiviteiten) om daarmee het vergunningenproces te versnellen en procedurele en materiële risico's zo klein mogelijk te houden.

Aanvullend merken wij op dat het PvA is opgesteld in samenwerking met diverse direct betrokken partijen (zie hiervoor bijlage III). Ook is er in bijlage II een lijst opgenomen met daarin een overzicht van de gehouden interviews. Hiervoor is gekozen om het draagvlak voor het plan van aanpak te verhogen. Van belang is verder dat wij rekening hebben gehouden met de aanbevelingen zoals die zijn geformuleerd in het UvT/Sterk-rapport (2005), in opdracht van ProSes 2010. Naast deze rapportage echter, is met name ook rekening gehouden met de in het kader van de onderhavige vervolgoopdracht gehouden interviews (bijlage II). Op voorhand kan al worden gesteld dat de bevindingen uit de interviews van doorslaggevende betekenis zijn geweest voor het opstellen van de 'flexibele Wvo-vergunningaanvraag'.

1.2 Leeswijzer

Het PvA is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de te ontwerpen vergunningaanvraag. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen technisch-waterhuishoudkundige, bestuurlijke-juridische en organisatorische uitgangspunten.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de positiebepaling van het onderhavige project en geeft in het bijzonder een analyse van de omgeving waarbinnen het project opereert.
- Hoofdstuk 4 gaat in op het juridisch kader c.q. de van toepassing zijnde juridische verplichtingen.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de planning c.q. de coördinatie van de juridische verplichtingen. In dit hoofdstuk wordt de Tracéwetprocedure uitgewerkt. Ten slotte worden per fase van het besluitvormingsproces de verantwoordelijkheden van de verschillende bevoegde gezagen uiteengezet, zoals die voortkomen uit toepassing van afdeling 3.4 Awb.
- Hoofdstuk 6 gaat in op de projectrisico's en de daartoe te nemen maatregelen, waarbij aandacht wordt gegeven aan de meest relevante (voorzienbare als onvoorzienbare) risico's voor het kunnen realiseren van de projectdoelstelling.
- Hoofdstuk 7 rondt af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Uitgangspunten

2.1 Uitgangspunten waterhuishoudkundig (estuarium)

Het juridisch kader wordt hoofdzakelijk bepaald door de te verrichten activiteiten. Elke activiteit vereist juridisch maatwerk en om die reden worden hier kort de belangrijkste meer ‘technisch-waterhuishoudkundige’ uitgangspunten geschetst.

- De in de Westerschelde aanwezige baggerspecie heeft een verontreinigingsgraad van maximaal klasse 2. Er is geen baggerspecie klasse 3 en 4 aanwezig.
- Cruciale kenmerken voor het bereiken van de doelstellingen voor de thema's veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid zijn de fysieke systeemkenmerken van het estuarium. De fysieke systeemkenmerken worden omschreven als: een open en natuurlijk mondingsgebied, een systeem van hoofd- en nevengeulen met tussenliggende platen en ondiepwatergebieden in de Westerschelde en een riviersysteem met meanderend karakter in de Zeeschelde. Daarnaast treft men een grote diversiteit aan van schorren, slikken en platen in zout, brak en zoet gebied, gecombineerd met natuurlijke oevers.
- Het morfologisch beheer van het estuarium zal dienstbaar zijn aan het instandhouden van de systeemkenmerken en aan het instandhouden en waar mogelijk verbeteren van de ecologisch belangrijke gebieden in het estuarium, en zal dus niet meer alleen worden bepaald door het vaargeulonderhoud en de veiligheid. Zie hiervoor nader de toelichting op de flexibele stortstrategie in hoofdstuk 1.
- De vaargeul wordt zonder fasering verruimd zodat een getijdeonafhankelijke vaart mogelijk wordt voor schepen met een diepgang tot 13,10 meter. Hierbij geldt een kielspeling van 12,5 %. De Vaargeul moet worden verdiept tot 14,7 meter GLLWS (gemiddeld LaagLaagWaterSpring). Het Verdrag over de Ontwikkelingsschets 2010 schelde-estuarium voorziet ook een toegelaten overdiepte (zie Bijlage B)
- Verruiming = een verdieping van de vaargeul ter plaatse van de lokale ondiepten in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde (tot 500 meter stroomopwaarts van het Deurganckdok) én een verbreding van de vaargeul tot 370 meter in de Beneden-Zeeschelde op het traject van de Europaterminal tot 500 meter stroomopwaarts van het Deurganckdok. Voor dit onderzoek richten wij ons enkel op het Nederlands territorium. De specie die vrijkomt in de Beneden-zeeschelde wordt in Vlaanderen geborgen.
- De baggerspecie uit de Westerschelde, die vrijkomt bij de verruiming van de vaargeul, wordt zoveel mogelijk gestort in het mondingsgebied en in de Westerschelde zelf.³

³ Alternatieven zijn onderwatersuppletie op de kust van Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen (in het mondingsgebied), beschikbaarstelling voor de zandwinning, of, in het uiterste geval, storten in zee.

- De technische Scheldec commissie stelt een monitorprogramma op en voert dit uit voor het fysieke systeem en het ecologische systeem van het estuarium. De Permanente Commissie doet dit voor de nautische veiligheid, rekeninghoudend met de externe veiligheid.
- Het op diepte houden van de vaargeul kan niet los worden gezien van het op diepte brengen van de vaargeul. Om het doel van de Tracéwet ('verdieping') te realiseren is permanent onderhoud noodzakelijk.
- De beheerders van de Schelde stellen voor hun beheersgebied vast of en in welke mate zich ongewenste ontwikkelingen voordoen. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, de daarvan nog af te leiden instandhoudingsdoelstellingen en de streefbeelden van de Langetermijnvisie vormen hierbij het afwegingskader.
- Aanlegbaggerspecie kan het best geborgen worden op morfologisch laag dynamische plaatsen.
- Bij het storten van de baggerspecie, die vrijkomt bij het onderhoud van de verruimde vaargeul, wordt een flexibele strategie toegepast. Dit wil zeggen dat de stortstrategie aangepast wordt aan de morfologische ontwikkelingen, met als doel de fysieke systeemkenmerken (met name het dynamisch meergeulensysteem) te behouden.
- De precieze locaties en stortvolumes van de stortplaatsen zullen in de milieueffectenrapportage op projectniveau bepaald worden.
- De vergunningverlening voor het terugstorten van de baggerspecie wordt afgestemd op de flexibele stortstrategie. Dit wil zeggen dat de beheerders de locaties en volumes van de stortplaatsen op een snelle manier kunnen aanpassen.
- Om verruiming van de vaargeul mogelijk te maken zijn ook wrakberging en geulwandverdediging als activiteiten gepland.
- De aanvangsstrategie voor flexibel storten wordt geformuleerd in het kader van de m.e.r. (voorkeursalternatief). Het MER moet de zones waar de eerste keer wordt gestort kunnen onderbouwen. Voorts zal het MER zich moeten uitspreken over de aanvaardbaarheid en maximale draagkracht van mogelijke (eventueel ook andere) stortlocaties die de ruimte bieden om in de aanvangsstrategie aanpassingen aan te brengen (flexibele stortstrategie). Dit onderzoek richt zich op de (te verwachten) effecten van storten op de fysieke systeemkenmerken (morfologie) en natuur. Bij dit onderzoek gaat het om de volgende vragen: de locatie(s) van storten (waar storten?); onderscheid tussen stortgebieden en locaties daarbinnen; de hoeveelheid baggerspecie (hoeveel storten?); de tijd (wanneer storten? en hoe vaak?); de aard van de specie (zand of slib?); de wijze van baggeren en storten. Bij het uitvoeren van dit onderzoek was de m.e.r. nog niet afgerond. Nadere uitspraken hierover kunnen dan ook niet worden gedaan. De vergunning voor flexibel storten zal daarom moeten voorzien in zowel de aanvangsstrategie voor flexibel storten als in de mogelijke latere aanpassingen in die aanvangsstrategie.

2.2 Uitgangspunten bestuurlijk-juridisch

Met betrekking tot het bestuurlijk-juridische kader gelden de volgende uitgangspunten:

- Er wordt gestreefd naar een handhaafbare en juridisch houdbare Wvo-vergunning (zij moet een rechterlijke toets kunnen doorstaan, zij het dat garanties gezien de complexiteit niet te geven zijn).
- Bij de ontwikkeling van de vergunningaanvraag worden vergunningverleners, handhavers en derden-belanghebbenden vanaf het begin betrokken.
- De rivierkundige activiteiten, zoals beschreven in paragraaf 2.1, staan centraal bij het uitwerken van het juridisch kader.
- Er wordt ten aanzien van de te volgen procedure – zeker in relatie tot de overige verplichtingen - rekening gehouden met de specifieke eisen die art. 20 Tracéwet stelt, samengevat (NB: de verkorte procedure wordt gevolgd):
 - De minister van V&W bevordert een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten op de aanvragen om de vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van het voor te bereiden Tracébesluit. Op de voorbereiding van de in het tweede lid bedoelde besluiten is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
 - De minister van V&W kan van de andere betrokken bestuursorganen de medewerking vorderen, die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Die bestuursorganen verlenen de van hen gevorderde medewerking.
 - Indien een bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen op een aanvraag om een vergunning niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist, kunnen de Minister van V&W en andere ministers wie het mede aangaat gezamenlijk een beslissing op de aanvraag nemen. In het laatste geval treedt hun besluit in de plaats van het besluit van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan. Indien Onze in de eerste volzin bedoelde Ministers voornemens zijn zelf een beslissing op de aanvraag te nemen, plegen zij overleg met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Een en ander is van overeenkomstige toepassing op de in het tweede lid bedoelde ambtshalve te nemen besluiten.
- Voor de onderhavige Wvo-vergunningaanvraag staan de huidige (vigerende) wet- en regelgeving centraal. Toekomstige wetgeving wordt aangehaald (zie bijlage I), maar daar zal niet nader op worden ingegaan.
- De bestaande ervaringen met de reeds verlopen en de pas verleende Wvo-vergunning worden meegenomen met het opstellen van de nieuwe aanvraag.
- Bij het opstellen van de ontwerpaanvraag wordt rekening gehouden met de overige juridische verplichtingen (i.v.m. de verdiepings- en onderhoudswerkzaamheden) zoals deze hoofdzakelijk al zijn geschetst in het UVT/Sterkrapport en samengevat in de juridische matrix (bijlage V).

- De omschrijving van de activiteit in de aanvraag en de koppeling van de aanvraag aan de vergunning zijn belangrijk voor de reikwijdte van hetgeen is vergund.
- Toetsingskader van de Wm is van toepassing op de Wvo-vergunning (incl. alara en best beschikbare technieken).
- Met het oog op de vergunningverlening is voldoende informatie nodig t.a.v. de milieueffecten van het storten op de locaties (Volgt uit het voorkeursalternatief (VKA) van de m.e.r.; Zowel de keuze van de locaties waar in aanvang van de nieuwe flexibele stortstrategie gestort zal worden als de mogelijke stortlocaties (eventueel ook andere dan de initiële locaties) die ruimte bieden om in de aanvangsstrategie latere aanpassingen aan te brengen (flexibele stortstrategie), moeten vanuit de m.e.r. in voldoende mate kunnen worden onderbouwd). In de vergunning moet vooraf duidelijk worden aangegeven waarop deze betrekking heeft en er moeten essentiële gegevens worden overgelegd. Het Uitvoeringsbesluit verontreinigingen rijkswateren (Uvr) verlangt dat de aanvraag een omschrijving geeft van de regelmaat van de lozingen, de wijze waarop de lozing plaatsvindt en de activiteiten waaruit de lozing voortkomt, alsmede een beschrijving (met toelichtende tekening) van de maatregelen of voorzieningen om de lozingen te voorkomen of beperken. In de vergunning dienen ook controlevoorschriften te worden opgenomen.
- Gewerkt kan worden met doelvoorschriften. (bv. werkplan, welke hoeveelheden waar worden geloosd en welke milieubescherpende maatregelen daarbij genomen worden.) Let wel: randvoorwaarde door de rechter gesteld (ABRvS) is dat het stelsel van vergunningverlening krachtens de Wvo niet toestaat dat buiten de vergunningaanvraag om door een in de vergunning geregelde meldings- en goedkeuringsprocedure nieuwe vergunningplichtige lozingen (vanaf andere percelen) onder de werking van deze vergunning worden gebracht).
- In de Wvo zijn doorgaans doelvoorschriften opgenomen in de vorm van concentratie- of vrachteisen.
- Als niet met grote precisie de buitengrenzen van de verschillende stortlocaties kunnen worden bepaald, kan bijvoorbeeld een maximumomvang van de verschillende locaties worden beschreven in de aanvraag waarin rekening wordt gehouden met voorzienbare fluctuaties in territoriale verschuivingen van de lozingsbehoefte. Echter, gezien het doel en de reikwijdte van de Wvo, kan niet de gehele Westerschelde als potentiële stortlocatie worden aangewezen.
- De vogelrichtlijngebieden in de Westerschelde zijn aangewezen, de Habitatrichtlijngebieden staan wel op de communautaire lijst, maar ze zijn in Nederland formeel nog niet aangewezen op grond van de Nbw 1998. Op dit moment worden de instandhoudingsdoelstellingen per gebied geformuleerd. Art. 6 Habitatrichtlijn is reeds wel volledig van toepassing. Aangezien deze is geïmplementeerd in de Nbw 1998 is deze wet van toepassing. Verwacht wordt dat de aanwijzing plaatsvindt in 2007.

3 Positiebepaling: omgevingsanalyse

3.1 Omgevingsanalyse

In deze paragraaf wordt in het kort uiteengezet welke partijen in de omgeving van het project opereren.⁴

Bevoegd gezag en wettelijke adviseurs

In de bestuurlijke omgeving van de te ontwerpen Wvo-vergunningaanvraag zijn van belang:

- Ministerie Verkeer & Waterstaat:
 - Rijkswaterstaat Zeeland (HID)
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu;
- Ministerie Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Gewest, vergunningaanvrager):
 - Afdeling Maritieme Toegang
- Gemeenten:
 - Noordoever:* Vlissingen, Borsele, Kapelle, Reimerswaal en Veere
 - Zuidoever:* Sluis, Terneuzen en Hulst

Als bevoegd gezag zijn de partijen ieder verantwoordelijk voor een procedureel en inhoudelijk goede vergunningsprocedure. In verband met de toepassing van de Tracéwet (coördinatieprocedure) is de minister van V&W de coördinerende partij.

Als wettelijke adviseurs treden op:

- Provincie Zeeland (geen bevoegd gezag);

Maatschappelijke omgeving (belanghebbenden)

In de maatschappelijke omgeving zijn onder andere van belang:

- Grondeigenaren buitendijkse gronden:
 - Burgers (Privé-gronden)
 - Gemeenten
 - Zeeuws landschap
 - Staatsbosbeheer
 - Waterschap Zeeuwse Eilanden
 - Waterschap Zeeuws-Vlaanderen
 - Domeinen (staatsgronden)
- Burgers;
- Bedrijven/ instellingen:
 - Havenbedrijven: Zeeland Seaports

⁴ De genoemde partijen zijn exemplarisch voor de projectomgeving. Er is geen volledigheid betracht.

- Havenbedrijf Gent
- Havenbedrijf Antwerpen
- Alfa Port Antwerpen
- Rijkshavens met openbaar gebruik
- Jachthavens (Gemeente / Vereniging / Stichting)
- Havens van toeristische veerpontjes
- Veerhavens
- DOW
- Total (steiger)
- EPZ (kerncentrale)
- Loodsdienst (Koopmanshaven)
- Sleepdiensten
- Afmeerpplaatsen (Terneuzen, Hansweert)
- Zandhandel (NVZ Ned. Vereniging van Zandwinners)
- Schelpenwinning (Vd Endt)
- Kabel - /leidingbeheerders
 - Delta
 - Dow
 - Gasunie
 - Shell
 - KPN (verlaten kabels)
 - Zebra (Zeeland-Brabant Gasleiding)
 - Evides (Water)
 - NV Westerscheldetunnel
- Belangengroeperingen:
 - Visserij (Productschap Vis) (Zevibel valt ook onder het productschap)
 - Zeeuwse Milieu Federatie
 - Vogelbescherming Nederland
 - Faunabescherming
 - Het Zeeuwse Landschap
 - Natuurpunt
 - Bond Beter Leefmilieu
 - Wereld Natuur Fonds België
 - Natuurmonumenten
 - Actiecomités tegen ontpoldering
 - Landbouw ZLTO / agrariërs
 - Belangengroepen uit Vlaanderen? (OVAM)
 - Recreatiesector (Recron en VVV)
 - ANWB (watersport)
 - Schuttevaer
 - NOB (Nederlandse Onderwatersport Bond)

3.2 Rollen van de partijen samengevat

Samenvattend hebben de direct betrokken partijen (bevoegde gezagen) de volgende (belangrijke) rollen:

<u>Partij</u>	<u>Verantwoordelijkheid</u>
Ministerie van V&W met daaronder Rijkswaterstaat (Ondertekening Wvo-vergunning staatssecretaris V&W)	-Bevoegd gezag in Tracéwetprocedure -Bevoegd gezag/ vergunningverlener Wvo (rijkswater) -Bevoegd gezag op grond van de Wet bodembescherming -Rijkswaterstaat (waterkwaliteitsbeheerder) is bevoegd gezag op grond van het Bouwstoffenbesluit -Bevoegd gezag op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken -Kan ontheffing verlenen van de Wet verontreiniging zeewater -Bevoegd gezag op grond van de Ontgrondingenwet -Rijkswaterstaat is initiatiefnemer in het project verruiming samen met Afdeling Maritieme Toegang.
Afdeling Maritieme Toegang (Vlaanderen)	-Aanvrager Wvo-vergunning -Als initiatiefnemer maakt zij de passende beoordeling in het kader van de aanvraag Nbw 1998 vergunning -Initiatiefnemer project verruiming
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	-Verlener vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet - neemt een besluit omtrent de passende beoordeling
Ministerie van VROM	-Bevoegd gezag Wet verontreiniging zeewater (naast Minister V&W)
Provincie Zeeland (GS)	-Gedeputeerde Staten is bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer
Gemeenten	-College van Burgemeester en Wethouders verleent de aanlegvergunning -Bevoegd gezag in kader van bestemmingsplan en art. 19-WRO vrijstellingen -Burgemeester is bevoegd gezag bij calamiteiten

4 Juridische verplichtingen bij verruimen en onderhouden

4.1 Procedureel en inhoudelijk kader van het project

In een matrix, die als bijlage V bij dit Plan van Aanpak is opgenomen, wordt een overzicht gegeven van de relevante wetten die van toepassing zijn of kunnen zijn bij dit project. In deze matrix is per wet opgenomen welke verplichtingen er gelden voor welke categorieën baggerspecie. Daarna is er de kolom opmerkingen opgenomen, om te kunnen aangeven of er eventuele wijzigingen van wetgeving te verwachten zijn of om belangrijke dingen onder de aandacht te brengen. Ook is in een aparte kolom per wet het bevoegd gezag opgenomen en de procedure die moet worden doorlopen. De procedures die in het kader van dit project moeten worden doorlopen, zullen worden gecoördineerd binnen het kader van de Tracéwetprocedure (art. 20 Tracéwet). In casu is de verkorte Tracéwetprocedure van toepassing.

4.2 Juridisch referentiekader

Het Project wordt beheerst door één of meerdere van de volgende wetten en/of besluiten:

- Wet bodembescherming (Wbb);
- Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo);
- Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming (Bsb);
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr);
- Wet verontreiniging zeewateren (Wvz);
- Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO);
- Wet milieubeheer (Wm);
- Besluit M.e.r.;
- Ontgrondingenwet (Ow);
- Flora- en Faunawet (Ffw);
- Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998);
- Grondwaterrichtlijn;
- Wrakkenwet.

Verder kan er wetgeving aan de orde zijn op het gebied van archeologische vondsten, geluid en trillingen, luchtkwaliteit, arbeidsomstandigheden, vervoer van bagger, Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Op deze gaan wij hier niet verder in.

Het betreft hier de eisen zoals die voort (kunnen) vloeien uit de formele wetten zelf; onderliggende besluiten, ministeriële regelingen en circulaire zijn lang niet alle op hun relevantie getoetst. Op alle besluiten die van toepassing zijn op de verdieping is de Tracéwet van toepassing, zie hoofdstuk 5.

4.2.1 Wet bodembescherming (Wbb)

Voordat met verondiepingswerkzaamheden kan worden aangevangen moet er op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) een onderzoek worden verricht naar (de mate van) de verontreiniging. Op grond van art. 28 Wbb moet degene die voornemens is handelingen te verrichten als gevolg waarvan de verontreiniging wordt verminderd of verplaatst, dit melden aan het bevoegd gezag voor het grondgebied waarop de werkzaamheden zullen plaatsvinden.

In een aantal in art. 28 lid 3 Wbb genoemde gevallen kan de melding achterwege blijven. Dit is onder andere het geval als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat geen sprake is van ernstige bodemverontreiniging. De melding kan bovendien achterwege blijven als er sprake is van een geval, genoemd in het 'Besluit overige niet meldingsplichtige gevallen bodemsanering' (Amvb ex art. 28 lid 4 Wbb). Dit Besluit gaat alleen over gevallen van niet ernstige bodemverontreiniging. De meldingsplicht vervalt (o.a.) wanneer er een Wm-vergunning of een Wvo-vergunning is aangevraagd of indien de uitvoering van baggerwerkzaamheden waarbij baggerspecie klasse 1, 2 of 3 wordt verplaatst geschiedt met toestemming van het bevoegd gezag. Voor de Westerschelde (rijkswater) is dit de minister van V&W (art. 63a Wbb). In casu hoeft er dus geen melding te worden gedaan op grond van de Wbb. Wel vindt het onderzoek naar de verontreiniging van de bodem plaats o.g.v. de Wbb.

4.2.2 Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo)

Algemeen: een terugblik

In het kader van de Wvo dient er een vergunning te worden afgegeven voor de lozing van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen. De mogelijkheden om de flexibele strategie te verankeren in de Wvo-vergunning wordt hieronder nader uitgewerkt.

Allereerst echter grijpen we terug naar een aantal van de belangrijkste conclusies uit het in 2005 verschenen rapport (UvT/Sterk Consulting):

- In vergelijking met het begrip inrichting uit de Wm valt op dat het begrip lozing qua territoriale begrenzing veel minder strak afgebakend is. Het gaat in casu om lozing anders dan d.m.v. een werk. De werkingssfeer van het begrip lozing is daarbij de laatste jaren op grond van de jurisprudentie van het HvJEG aanzienlijk verruimd waarbij de afstand tussen de vergunde activiteit en de lozing minder bepalend lijkt dan de voorzienbaarheid van de daaruit voortvloeiende verontreiniging.
- In de uitspraak van 2 april 2003 inzake het storten van baggerspecie in de Westerschelde valt op dat de Afdeling bestuursrechtspraak nadrukkelijk refereert aan hetgeen is aangevraagd.⁵ Dit wijst erop dat de rechter ook onder het regime van de Wvo nadrukkelijk belang hecht aan het feit dat wordt voorkomen dat de grondslag van de aanvraag wordt verlaten doordat bijv. door het bevoegd gezag iets meer of iets anders wordt vergund dan is aangevraagd. Achtergrond van het verlaten van de grondslag van de aanvraag is dat een vergunning uit het oogpunt van rechtszekerheid

⁵ ABRvS 2 april 2003, LJN AF 6753, 200102541/2.

voor zowel de vergunninghouder als derden duidelijk moet aangeven waarop deze betrekking heeft.

- Binnen de contouren van de doelvoorschriften kan in een vergunning wordt gewerkt met een beheersplanconstructie (voor 1 of een beperkt aantal jaren) op basis waarvan, nadat de vergunning is verleend, nader wordt aangegeven welke lozingen waar zullen plaatsvinden. Hiermee wordt flexibiliteit gecreëerd in die zin dat ten tijde van het vergunningsbesluit nog niet precies hoeft te worden aangegeven waar en wanneer er zal worden geloosd. Dergelijke beheersplannen dienen echter van een goedkeuringsconstructie te worden voorzien, hetgeen o.a. rechtsbescherming voor derden mogelijk maakt. Mede daarom is het van cruciaal belang dat belanghebbende partijen vroegtijdig worden betrokken bij het opstellen van de beheersplannen. Dit alleen al om in een latere fase niet geconfronteerd te worden met een gang naar de bestuursrechter door bijvoorbeeld belangenorganisaties die zich overvallen voelen door de inhoud van de beheersplannen. Ook kunnen gemakkelijk interpretatieverschillen ontstaan doordat derden die niet zijn betrokken bij het overleg een eigen uitleg gaan geven aan de afspraken in het beheersplan. Uit het oogpunt van de handhaafbaarheid moet overigens wel in de vergunning worden geregeld dat de vergunning overeenkomstig het plan dient te worden uitgevoerd. Een belangrijke beperking bij het werken met beheersplannen is wel dat, nadat de vergunning is verleend, niet zonder wijziging van de vergunning nieuwe lozingen op niet in de aanvraag vermelde locaties mogen worden uitgevoerd. De stortingen moeten bovendien blijven binnen de door de doelvoorschriften in vergunning gestelde grenzen. De doelvoorschriften in de vergunning dienen zodanig te zijn geformuleerd dat ze ook handhaafbaar zijn. Indien met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften wordt gewerkt dient bovendien extra aandacht te worden besteed aan de (betrouwbaarheid en de wijze van) monitoring van hetgeen wordt geloosd.
- De wijze waarop de aanvraag is opgesteld en de gedetailleerdheid van de beschrijving van de stortlocaties en storthoeveelheden is, met name bij een integrale koppeling aan de vergunning, van groot belang voor de mate van flexibiliteit van de Wvo-vergunning. De mate van flexibiliteit wordt ook beïnvloed door de looptijd van het beheersplan (hoe korter, hoe flexibeler).
- De maximale stortcapaciteit en de daarmee samenhangende gevolgen voor de vergunde stortlocaties bepalen de maximale looptijd van de vergunning. In het verleden mocht die niet langer geldig zijn dan vijf jaar.
- Op de Wvo-vergunning is het toetsingskader van de Wm van toepassing, zodat bijvoorbeeld de voorschriften van de flexibele Wvo-vergunning moeten voldoen aan het alara-beginsel (as low as reasonably achievable) dat in het licht van de IPPC-richtlijn vervangen wordt door het beginsel van de beste beschikbare technieken. Bestaande jurisprudentie omtrent de vergunning op hoofdzaken kan dan ook van overeenkomstige toepassing zijn op een flexibele Wvo-vergunning. Dat wil onder andere zeggen dat een Wvo-vergunning geweigerd dient te worden indien de baggerwerkzaamheden volgens de aanvraag niet overeenkomstig de beste beschikbare technieken zullen worden uitgevoerd!

Nieuwe inzichten

Uit de gevoerde gesprekken en het bestuderen van eerdere Wvo-vergunningen is echter naar voren gekomen, dat het werken met een beheersplanconstructie feitelijk niet nodig is. Allereerst is hierbij van belang dat de huidige Wvo-vergunning al een zekere flexibiliteit in zich heeft nu ook hierin al voor verschillende locaties één vergunning is aangevraagd en verleend. In die zin kan voor de nieuwe vergunning worden volstaan met het 'verruimen' van de bestaande (pas verleende) vergunning met een aantal aanvullende voorschriften die de gewenste flexibiliteit bieden. Niet minder belangrijk hierbij is dat de juridische risico's hiervan naar ons idee beduidend minder zijn dan het opvoeren van een nieuw fenomeen: de beheersplanconstructie, waarmee in het kader van de Wvo-vergunningverlening, voorzover wij weten, nog geen ervaring is opgedaan.

Flexibel storten in het kader van de Wvo: juridische toetsingscriteria

Er is heel weinig jurisprudentie over de begrenzing van stortlocaties in relatie tot het storten van baggerspecie. Hierdoor is het juridisch niet geheel duidelijk hoe flexibel er begrensd kan worden: afzonderlijke stortlocaties in de Westerschelde of delen of zelfs de gehele Westerschelde? Bij het nadenken hierover doet het spanningsveld zich voor tussen de gewenste flexibiliteit (voor de praktijk) aan de ene kant en de juridisch wenselijke (en vereiste) rechtszekerheid aan de andere kant. De flexibiliteit is met name van belang voor de vergunningaanvrager/-houder die, binnen bepaalde marges, vrij wil kunnen omgaan met baggerspecie. Rechtszekerheid ziet op de belangen van derden: een Wvo-vergunning (alsmede de besluitvormingsprocedure) dient duidelijkheid te verschaffen omtrent welke lozingsactiviteiten er plaats zullen vinden, waar deze plaatsvinden, wanneer, etc. Nu er zo weinig jurisprudentie is over de stortlocaties van baggerspecie, is het bepaald niet eenvoudig aan te geven waar de precieze grenzen gelegd kunnen worden.

Aan de hand van de huidige wetgeving en enkele uitspraken kunnen echter wel elementen worden genoemd waarop moet worden gelet. Deze worden hieronder kort aangegeven, omdat deze voor elke denkbare optie (hierna nader te beschrijven) gelden:⁶

- Naarmate de beschrijving van de activiteiten en de locatie waarop deze plaatsvinden m.b.t. de lozing/inrichting nauwkeuriger zijn vastgelegd en meer onderdelen van de aanvraag (integraal) zijn gekoppeld aan de vergunning, wordt de flexibiliteit van de vergunning beperkter.
- Hoewel het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren (Uvr) weinig gedetailleerde eisen lijkt te stellen aan de geografische afbakening van de lozingslocaties mag worden aangenomen dat de rechter niet akkoord zal gaan met slechts een globale omschrijving van de lozingsgebieden in de vergunning en/of in de aanvraag omdat in de vergunning duidelijk moet worden aangegeven waarop deze betrekking heeft.⁷ Dit vloeit niet alleen voort uit art. 8.11, lid 1 Wm, maar ook uit het al eerder aangehaalde rechtszekerheidsbeginsel, dat verlangt dat besluiten van bestuursorganen duidelijk aangeven waarop zij betrekking hebben en welke rechten

⁶ Uit rapport UvT/Sterk 2005.

⁷ Ten aanzien van de Wvo is dit reeds uitgemaakt in ABRvS 19 oktober 1995, AB 1996, 165, m.nt. RvG.

en plichten eruit voortvloeien voor de vergunninghouder en/of voor derde belanghebbenden. Om die reden verlangt het Uvr ook dat de aanvraag een omschrijving geeft van de regelmaat van de lozingen, de wijze waarop de lozing plaatsvindt en de activiteiten waaruit de lozing voortkomt, alsmede een beschrijving (met toelichtende tekening) van de maatregelen of voorzieningen om de lozingen te voorkomen of te beperken. Anders zou onduidelijk blijven wat precies het object van vergunningverlening is en zouden de milieuhygiënische gevolgen van de lozingen aan voortdurende verandering onderhevig (kunnen) zijn zonder dat dit in het besluit tot vergunningverlening tot uitdrukking wordt gebracht.

- Flexibiliteit wat betreft de hoeveelheid te storten bagger en (daarmee) de omvang van de locaties, kan op verschillende manieren worden ingebouwd. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat er nu eenmaal een spanningsveld kan ontstaan tussen de gewenste flexibiliteit voor de praktijk enerzijds (snel kunnen handelen en zo weinig mogelijk vertraging door juridische procedures enerzijds) en juridische eisen die (door de rechter) aan de vergunningvoorschriften zullen worden gesteld anderzijds (met name zal worden getoetst aan het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, waaronder begrepen de mogelijkheid voor rechtsbescherming voor derden).

En uit de uitspraak van 2 april 2003 zijn de volgende lessen te trekken:⁸

- mede gelet op het deskundigenoordeel moeten de locaties van stortvakken voldoende duidelijk zijn aangegeven en vastgelegd. De Afdeling hecht veel waarde aan het feit dat het object van vergunningverlening, inclusief de stortlocaties, duidelijk is afgebakend.
- het bevoegd gezag dient over voldoende informatie te beschikken t.a.v. de milieueffecten van het storten.
- De vergunningverlening dient voldoende onderbouwd te zijn met onderzoek naar de gevolgen van het storten voor het huidige meergeulensysteem (de morfologie en ecologie) van de Westerschelde. Hierbij wordt met name ook de rechtsbescherming (controle/invloed door derden) aangevoerd.
- Indien er (te veel) onduidelijkheid rest, zal de Afdeling oordelen dat de vergunning in strijd met art. 3:2 Awb tot stand is gekomen (eis van zorgvuldige besluitvorming en belangenafweging).

Voor de baggeractiviteiten in de Westerschelde kan een rol spelen dat de exacte omvang van de stortlocaties niet altijd te geven is of dat vooraf niet exact is aan te geven in welke mate van de maximale capaciteit van de stortlocatie gebruik zal worden gemaakt. Wanneer op grond van wisselende morfologische omstandigheden niet met grote precisie de buitengrenzen of de te benutten capaciteit of de storttijdstippen van de verschillende stortlocaties kan worden bepaald, kan het daarom toegestaan zijn om een zekere flexibiliteit in de vergunningaanvraag in te bouwen. Er zou bijv. een maximumomvang van de verschillende locaties kunnen worden beschreven in de aanvraag waarin rekening wordt gehouden met voorzienbare fluctuaties in territoriale verschuivingen van de lozingsbehoefte.

⁸ ABRvS 2 april 2003, LJN AF 6753, 200102541/2 (stortlocaties niet duidelijk + afwijking MAS).

Deze flexibiliteit kan echter ons inziens niet zover gaan dat ‘gemakshalve’ de gehele Westerschelde als potentiële stortlocatie wordt aangewezen. Dat zou niet in overeenstemming zijn met het doel en de reikwijdte van de Wvo die lozingsactiviteiten vergunningplichting stelt, daar waar er verontreiniging op kan treden. Duidelijk is dat in casu nooit overal gestort zal worden. Om deze reden alleen al is het van belang dat concreet wordt aangegeven waar er gestort zal worden. In de aanvraag zouden (nog) meer of andere stortlocaties kunnen worden aangewezen dan thans het geval is, indien voorzienbaar is dat daar, gelet op morfologische omstandigheden, in bepaalde gevallen stortingen zullen moeten plaatsvinden.

Op grond van het doel en de reikwijdte van de Wvo, alsmede de aangehaalde uitspraak van de ABRvS, zijn ons inziens dan ook de volgende criteria van belang:

1. Er dient vergund te worden overeenkomstig het doel en de reikwijdte van de Wvo. Zo kan er ons inziens binnen de huidige Wvo niet vergund worden voor de gehele Westerschelde (of drie gebieden Oost, Midden en West) nu de Wvo enkel concrete lozingsactiviteiten reguleert. Duidelijk is dat in casu nooit overal gestort zal worden.
2. er moet voldoende onderzoek worden/zijn gedaan naar de effecten van het storten van de hoeveelheid baggerspecie. De uitkomsten hiervan dienen de vergunning te onderbouwen. Zo zijn de uitkomsten van de m.e.r., die voor een belangrijk deel de onderbouwing van de vergunningaanvraag moet geven, van wezenlijk belang.
3. Er moet duidelijk worden aangeven op welke locaties baggerspecie gestort zal gaan worden, en waar mogelijk preciezer door bijvoorbeeld aan te geven of er bij eb of vloed mag worden gestort. Ook hierbij moet de m.e.r. een belangrijke onderbouwende rol spelen.
4. Er dient bij aanvang te worden vermeld waarom voor welke specifieke stortlocaties is gekozen, welke criteria van belang zijn voor de keuze en waarom de stortlocaties deze omvang hebben.
5. Er dient voorts te worden vermeld welke mogelijke andere stortlocaties aanvaardbaar zijn en wat de maximale draagkracht van die mogelijke andere stortlocaties is die de ruimte dienen te bevatten om in de aanvangsstrategie latere aanpassingen aan te brengen (flexibele stortstrategie).
6. De gekozen strategie dient goed te worden gemotiveerd c.q. de redenen van handelen moeten goed worden aangegeven. Waarom is voor deze strategie gekozen en vooral ook: waarom is deze strategie goed voor het systeem van de Westerschelde? Dit moet expliciet worden onderbouwd met zo hard mogelijk gegevens over de effectiviteit en doel van de stortstrategie.
7. De m.e.r. zal geen definitieve stortstrategie opleveren omdat dit haaks staat op het streven naar flexibiliteit. Wat de m.e.r. wél zal moeten leveren is een onderbouwde aanvangsstortstrategie (voorkeursalternatief). Voorts zal de m.e.r. zich moeten uitspreken over de aanvaardbaarheid en maximale draagkracht van mogelijke (eventueel ook andere) stortlocaties die de ruimte moet bieden om in de aanvangsstrategie latere aanpassingen aan te brengen (flexibele stortstrategie).
8. Als op de hiervoor beschreven wijze in het MER een goede onderbouwing wordt gegeven van de vergunning, is het ons inziens mogelijk en juridisch verdedigbaar om in het Wvo-vergunningskader de beoogde flexibiliteit te waarborgen. Als het

MER zich (onverhoopt) zou beperken tot het enkel onderbouwen van het voorkeursalternatief (aanvangsstrategie) en zich niet zou uitspreken over de aanvaardbaarheid van mogelijke stortlocaties die ruimte bieden voor flexibiliteit, dan zal van die andere stortlocaties pas gebruik gemaakt kunnen worden nadat daarvoor een nieuwe vergunning is verstrekt en daarvoor aanvullende onderbouwend m.e.r.-onderzoek is gedaan. Aan de beoogde flexibiliteit wordt dan niet voldaan. In deze laatste gevallen zou ook gekozen kunnen worden voor een Wvo-vergunning, die wordt voorzien van een meldingen- en/of een goedkeuringsconstructie voor die specifieke stortlocaties waarbij er in de praktijk mogelijk meer zal moeten worden gestort (waarbij milieuhygiënische/morfologische redenen) dan ten tijde van de aanvraag wordt voorzien. Met een dergelijke constructie – die voor specifieke gevallen feitelijk neerkomt op een aanpassing van de verleende vergunning – wordt voldoende invulling gegeven aan de hierboven gestelde juridische eisen: het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

9. De belangen van derden dienen te worden geborgd. Dit kan worden bereikt door uitgaande van een vergunning voor bepaalde tijd (5 jaar) de stortlocaties zo nauwkeurig mogelijk aan te geven. Gezien de wens van flexibiliteit (ingegeven door het watersysteem/de morfologie zelf) is verdedigbaar dat de grenzen redelijk ruim worden vastgesteld (via coördinaten) maar hierbij dient de redelijkheid wel in acht te worden genomen. Wij stellen ons hierbij voor dat de bevindingen uit de m.e.r. hierbij gebruikt kunnen worden.

Voor de (ontwerp-) vergunningaanvraag betekent het inbedden van de flexibele stortstrategie in de vergunning het volgende:

- De vergunning wordt verleend voor een periode van 5 jaar, en deze ziet op zowel de aanleg- als de onderhoudswerkzaamheden, nu deze niet los van elkaar te beschouwen zijn. Immers: op diepte brengen veronderstelt op diepte houden.
- Voor het Nederlandse gebied van de Schelde als geheel (Westerschelde) geldt een maximum aan de totale hoeveelheid te storten bagger. Er wordt met andere woorden een ‘stolp’ geïntroduceerd, die gebaseerd is op de te verwachten hoeveelheid totaal te storten baggerspecie. De totale vast te stellen hoeveelheid te storten baggerspecie mag nimmer worden overschreden.
- Er worden meer en grotere stortvakken aangewezen dan de huidige stortlocaties, die zowel de ruimte bieden aan de aanvangsstortstrategie als aan het aanbrengen van wijzigingen daarin (flexibel storten).
- Per stortlocatie, waarvan de coördinaten in de vergunningaanvraag duidelijk en onweerlegbaar worden vastgelegd, worden in de vergunningaanvraag, voor zover nodig, achtereenvolgens opgenomen (en in de vergunning vastgelegd):
 - De minimaal te verwachten te storten specie (‘verwachtingswaarde’);
 - De maximale draagkracht van de stortlocatie;
 - De voorwaarden voor het gebruik van de stortlocatie.
- De optelsom van de verschillende locaties is meer dan de hoeveelheid van de stolp. Echter er zal nooit meer gestort worden dan de hoeveelheid van de stolp. Indien een specifieke stortlocatie bijvoorbeeld geheel wordt volgestort, is het aan de

vergunninghouder elders (binnen de vergunde stortlocaties) compensatie te zoeken. Juist hierin zit met name ook de flexibiliteit.

Ten slotte

Ook al zijn er ontwikkelingen gaande met betrekking tot nieuwe wetgeving (zie hiervoor bijlage 1, in het bijzonder de passage over het in ontwikkeling zijnde Besluit bodemkwaliteit), de wetten/amvb's zijn nog niet vastgesteld. Het is nog onduidelijk wat er precies in de nieuwe wetgeving zal worden opgenomen. Dus de vraag is of hiervan kan worden uitgegaan. Wij vinden een teleologische interpretatie te risicovol: er zou dan worden geredeneerd op basis van een (in casu) nog niet vastgestelde nieuwe wettelijke regeling.

4.2.3 Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming (Bsb)

Klasse 0-specie kan vrij worden toegepast in een werk en verplaatst. Een melding is op grond van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming (Bsb) echter wel vereist (uiterlijk 2 dagen voor gebruik). Voor de Westerschelde geldt echter het nabijheidsvereiste.⁹ Dit houdt in dat het Bsb niet van toepassing is indien de specie (wordt weggenomen en) zonder bewerking wordt teruggebracht op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities (de afstand tussen baggerplaats enerzijds en stortplaats anderzijds is overigens geen beoordelingscriterium).¹⁰ Er is dan geen sprake van een werk in de zin van het Bsb, en zo kan op specifiek aangegeven locaties bodem worden hergebruikt als bodem, mits er sprake is van milieuverbetering of van 'stand-still'. In dat geval is er geen Wvo-vergunningplicht en geen Wm-vergunningplicht.

4.2.4 Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)

Voor de verdiepingswerkzaamheden is een Wbr-vergunning vereist. Gewone onderhoudstaken, waaronder onderhoudsbaggerwerk, zijn niet aan een Wbr-vergunningplicht gebonden.

4.2.5 Wet verontreiniging zeewateren (Wvz)

De Wvz is van toepassing op het gebied in de Noordzee dat tot de territoriale wateren behoort. Omdat er deels ook wordt gestort in dit gebied is de Wvz relevant voor dit project. Op grond van deze wet kan een verbod tot lozen gelden, dan wel een ontheffing voorgeschreven zijn.

⁹ Artikel 1, lid 3 Bsb.

¹⁰ Zie voor meer informatie: Universiteit van Tilburg (Centrum voor wetgevingsvraagstukken) en Sterk Consulting (2005), 'Juridische verkenning naar de flexibiliteit van vergunningen voor het onderhoud en de verdieping van de Westerschelde, Juridische randvoorwaarden voor de effectuering van een flexibele stortstrategie', in opdracht van In opdracht van het Ministerie van V&W (Rijkswaterstaat Zeeland/ProSes 2010), p. 6 e.v.

4.2.6 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

Een ver(on-)diepingsactiviteit kan voorkomen in een gemeentelijk aanlegvergunningstelsel. Indien dat het geval is, moet bij de gemeente (het college van B&W) een aanlegvergunning aangevraagd worden (art. 14 WRO).

Ook kan de activiteit in strijd zijn met, voor zover aanwezig, het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente in wiens grondgebied de activiteit plaatsvindt c.q. de planvoorschriften. In dat geval zal een vrijstelling van het bestemmingsplan verkregen dienen te worden (art. 19 WRO), of kan de gemeente verzocht worden om het bestemmingsplan te wijzigen (art. 11 WRO). Voorafgaand hieraan dient een watertoets plaats te vinden, zoals geregeld in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro). Van belang is dus per relevant bestemmingsplan na te gaan hoe de planvoorschriften luiden en of het plan voorziet in een aanlegvergunningstelsel.

Aangezien voor de besluiten in het kader van de verdieping de Tracéwet van toepassing is, zijn er enkele afwijkingen op de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De minister van V en W heeft een coördinerende rol. Zonodig kan het tracébesluit als vrijstelling ex. art. 19 WRO worden aangemerkt, indien het tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn. Ook is er geen aanlegvergunning vereist. De Tracéwet is uitgebreider beschreven in hoofdstuk 5.

Let wel, voor onderhoudsbaggerwerkzaamheden is mogelijk wel een aanlegvergunning vereist. Onderhoud en verdieping zijn (voor de duur van de vergunning van 5 jaar) niet los van elkaar te beschouwen, en vallen onder het Tracébesluit. Maar na de verdieping start het reguliere onderhoud (waarvoor weer een nieuwe Wvo-onderhoudsvergunning zal moeten worden aangevraagd. Vanaf dat moment kan een aanlegvergunning noodzakelijk zijn.

4.2.7 Wet milieubeheer (Wm)

Voor werken als bedoeld in het Bouwstoffenbesluit waarin als bouwstof worden gebruikt afvalstoffen, die kunnen worden aangemerkt als bouwstof in de zin van art. 1 lid 1 onder b van het Bsb is geen Wm-vergunning vereist (Ivb, bijlage I cat. 28.3 onder c).¹¹ Van belang hierbij is wel op te merken dat er in beginsel wel een Wm-vergunningplicht geldt wanneer klasse 2 op klasse-1 of klasse-0 specie wordt gestort.¹² Hier is in de uitspraak van de ABRvS van 2 april 2003 op ingegaan.¹³ Daarbij werd aangevoerd dat het morfologisch systeem in de Westerschelde zeer beweeglijk is, zodat vanwege de natuurlijke verplaatsing van eventueel

¹¹ Ivb is Inrichtingen- en vergunningenbesluit (amvb ex Wm).

¹² Ivb, Bijlage I cat. 28.3 onder f: inrichtingen voor het in oppervlaktewateren op of in de bodem brengen van onderhoudsspecie van de klasse 0, 1 of 2, overeenkomstig de classificatie krachtens het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen, indien deze onderhoudsspecie ten hoogste dezelfde klasse heeft als de bodem van het oppervlaktewater waarin de onderhoudsspecie wordt gebracht, met uitzondering van inrichtingen die niet in open verbinding staan met ander oppervlaktewater.

¹³ ABRvS 2 april 2003, LJN AF 6753, 200102541/2.

verontreinigd slib in de tijd en in de ruimte geen constante kwaliteit van de baggerzones en de stortlocaties kan worden gegeven. Zowel de opgebaggerde specie als de bodem van de stortlocaties hebben dezelfde kwaliteit, te weten variërend van klasse 0 tot klasse 1 en 2, zodat nauwelijks sprake is van verschil in kwaliteit tussen het opgebaggerde sediment en de stortplaats. Uit het deskundigenbericht bleek dat wat betreft de Westerschelde er sprake is van een zodanige getijdewerking dat de bodem van de Westerschelde continu aan verandering onderhevig is. Op grond van stukken en het verhandelde ter zitting staat vast dat de bodemkwaliteit van de stortlocaties gelijk is aan de kwaliteit van de in de Westerschelde vrijkomende en te storten onderhoudsbaggerspecie, namelijk variërend van klasse 0, 1 en 2. De Afdeling oordeelde dat er geen Wm-vergunning nodig was.

Uit dezelfde uitspraak blijkt ook dat het toetsingskader van de Wm van toepassing is op de Wvo-vergunning, zodat bijvoorbeeld de voorschriften van de flexibele Wvo-vergunning moeten voldoen aan het alara-beginsel (NB: dit toetsingskader wordt door een momenteel in de Tweede Kamer in behandeling zijnd wetsvoorstel grondig aangepast). Bestaande jurisprudentie omtrent de vergunning op hoofdzaken kan dan ook van overeenkomstige toepassing zijn op een flexibele Wvo-vergunning.

Als de baggerspecie echter ernstig verontreinigd is (klasse 3 of 4), of als er geen sprake is van een werk in de zin van het Bsb (zie par. 4.2.3), is voor de toepassing wel een Wm-vergunning vereist. De concentratie van baggerspecie moet dan worden aangemerkt als een inrichting voor het op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen om deze stoffen daar te laten (cat. 28.4 sub f Ivb).

Volgens de jurisprudentie doet de tijdelijkheid van een activiteit niet af aan het feit dat deze Wm-vergunningplichtig is.¹⁴ In de rechtspraak is bepaald dat alleen bij eenmalige of kortstondige activiteiten (zoals het uitrijden van eierschalen of de ophoging van een toegangsweg) geen sprake is van een inrichting.¹⁵ Als bijvoorbeeld bij het winnen van specie de oorspronkelijke deklaag tijdelijk opzij wordt gezet, dan is er geen sprake van een inrichting en hoeft er geen Wm-vergunning te worden aangevraagd.

Echter in het geval van de Westerschelde is het nabijheidsvereiste van het Bsb van toepassing en geldt er daarom geen Wm-vergunningplicht. Er is dus geen Wm-vergunning nodig. Ook voor het leggen van een hogere klasse op een lagere klasse specie is er in casu, vanwege de morfologische omstandigheden, geen Wm-vergunning nodig.¹⁶

4.2.8 Wm en het Besluit M.e.r.

Op grond van het Besluit m.e.r. geldt een m.e.r.-plicht voor de bagger- en stortwerkzaamheden. De categorieën die in dit geval van toepassing kunnen zijn: categorie 3.2, 18.2 en 18.3 van onderdeel C van de Bijlage bij het Besluit M.e.r. (het maken van een m.e.r

¹⁴ ABRvS 21-12-1995, nr. E03.94.1381, Milieurechtspraak nr. 3, 1996.

¹⁵ ABR 15-05-1995, AB 1995, 407k en ABR 03-10-1995, AB 1995, 843k.

¹⁶ ABRvS, 2 april 2003, LJN AF 6753, 200102541/2.

is verplicht) en categorie 3 en 18.3 van onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit M.e.r (het bevoegd gezag moet bepalen of er een m.e.r. dient te worden gemaakt).

Onderdeel C. Activiteiten en besluiten, waarvoor het maken van een milieu-effectrapport verplicht is.

3.2	De vergroting of verdieping van een hoofdvaarweg.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. een vergroting van het ruimte-oppervlak van een hoofdvaarweg met 20% of meer, of 2°. een structurele verdieping van de hoofdvaarweg waarbij meer dan 5 miljoen m ³ grond wordt verzet.	De vaststelling van het tracé tot vergroting of verdieping van de hoofdvaarweg door de Minister van V&W.
18.2	De oprichting van een inrichting bestemd voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen.		De besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn.
18.3	De oprichting van een inrichting bestemd voor het storten van baggerspecie, voor zover niet omschreven in categorie 18.2 van onderdeel C van deze bijlage.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. baggerspecie klasse 3 of 4, en 2°. een inrichting waarin 500 000 m ³ of meer baggerspecie wordt gestort of opgeslagen.	De besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 13.2, van de wet van toepassing zijn.

Onderdeel D. Activiteiten en besluiten, ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de wet van toepassing is (MER-beoordelingsplicht)

3	De aanleg, wijziging of uitbreiding van een waterweg.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een waterweg die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van 900 ton of meer.	De vaststelling van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke aanleg, wijziging of uitbreiding voorziet.
18.3	De wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het beheer van afvalstoffen, bedoeld in de categorieën 18.2, 18.3, 18.4 of 18.5 van onderdeel C van deze bijlage of de categorieën 18.1 of 18.2 van onderdeel D van deze bijlage.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. het storten of opslaan van baggerspecie van de klasse 3 of 4 in een hoeveelheid van 250.000 m ³ of meer, 2°. het storten of opslaan van andere afvalstoffen dan bedoeld onder 1°, in een hoeveelheid van 250.000 m ³ of meer, 3°. het verwijderen van zuiveringsslib in een hoeveelheid van 5000 ton droge stof per jaar of meer, 4°. het beheer van afvalstoffen anders dan bedoeld onder 1°, 2° of 3° in een hoeveelheid van 100 ton per dag of meer.	De besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn.

4.2.9 Ontgrondingenwet (Ow)

De Ontgrondingenwet stelt ontgrondingen in principe vergunningplichtig, hoewel er in casus sprake kan zijn van een vrijstelling, in ieder geval voor onderhoudswerkzaamheden. Voor de verdiepingswerkzaamheden biedt het Besluit rijksreglement ontgrondingen uitsluitel. Op grond hiervan is in het UvT/Sterk-rapport de conclusie getrokken dat er een Ow-vergunningplicht geldt, terwijl er op dit moment géén Ow-vergunning aanwezig is. Dit vraagt dus nadere aandacht. Ontgrondingen groter dan 100 hectare zijn m.e.r.-plichtig.

Uit de tekst van de wet en de jurisprudentie blijkt dat het verlagen van de bodem van een water vergunningplichtig is onder de Ow.¹⁷ Overigens is dan de Minister van V&W, in afwijking van de normale regel (GS) bevoegd gezag (zie art. 8 lid 1 en 3 Ow).

4.2.10 Natuurbeschermingswetgeving

Wat is er beschermd op grond waarvan?

De Westerschelde is een beschermd gebied onder de volgende regelgeving:

- het Wetlands Verdrag (Verdrag van Ramsar): wetland of international importance (Westerschelde inclusief de diepe wateren sinds 2000, plus het Verdrongen Land van Saeftinghe al sinds 1995 te behoeve van een zeer groot aantal vogelsoorten; de Ramsar Information sheet noemt ook nog een aantal planten-, mossen- en paddestoelsoorten¹⁸); uitvoering van het verdrag via de Natuurbeschermingswet 1998 (toepassing artikelen ter implementatie Habitatrichtlijn)
- Vogelrichtlijn: speciale beschermingszone als onderdeel van Natura 2000, een Europees systeem van beschermde door de hele EU (Westerschelde exclusief de vaargeul, inclusief sommige diepe wateren sinds 2000, plus het Verdrongen Land van Saeftinghe sinds 1995) voor de volgende soorten: Fuut, Kleine Zilverreiger, Lepelaar, Kleine zwaan, Kolgans, Grauwe Gans Bergeend, Smient, Krakeend, Wintertaling, Wilde eend, Pijlstaart, Slobeend, Middelste Zaagbek, Bruine kiekendief, Slechtvalk, Scholekster, Kluut, Bontbekplevier, Strandplevier, Goudplevier, Zilverplevier, Kanoet, Drieteenstrandloper, Bonte strandloper, Rosse grutto, Wulp, Zwarte ruit, Tureluur, Steenloper, Zwartkopmeeuw, Kleine Mantelmeeuw, Grote stern, Visdief, Dwergstern, Blauwborst; uitvoering van de richtlijn via de Natuurbeschermingswet 1998.
- Habitatrichtlijn: speciale beschermingszone als onderdeel van Natura 2000, een Europees systeem van beschermde door de hele EU (Westerschelde inclusief de diepe wateren en inclusief Verdrongen Land Van Saeftinghe sinds 2004¹⁹ vanwege

¹⁷ ABRvS 26-10-2005, no. 200501030/1: in deze uitspraak verwijst de Afdeling naar de wetsgeschiedenis (TK 1960-1961, 6338, nr. 3, p. 7).

¹⁸ <http://www.wetlands.org/reports/ris/3NL017en.pdf>

¹⁹ De belangrijkste eisen die de Habitatrichtlijn stelt gelden sinds dit gebied door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst (7 december 2004). De overige eisen gaan gelden na de definitieve aanwijzing door Nederland op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, naar verwachting eind 2006/begin 2007.

de volgende habitattypen: Estuaria (1130), Zilte pionierbegroeiingen (1310), Slijkgraslanden (1320), Schorren en zilte graslanden (1330), Embryonale duinen (2110), Witte duinen (2120), Duindoornstruwelen (2160), Vochtige duinvalleien (2190), en vanwege de volgende soorten: Nauwe korfslak, Zeeprrik, Rivierprrik, Fint, Gewone zeehond, Groenknolorchis; uitvoering van de richtlijn via de Natuurbeschermingswet 1998.

- Streekplan Zeeland/Integraal Omgevingsplan Zeeland: ecologische hoofdstructuur (hele Westerschelde tot aan NAP -10m dieptelijn, sinds 2001); uitvoering via de Wet op de ruimtelijke ordening.

Daarnaast zijn individuele dier- en plantensoorten beschermd op grond van de Flora- en Faunawet, ongeacht of ze binnen of buiten een beschermd gebied voorkomen, te weten: alle van nature in het wild voorkomende vogelsoorten, zoogdieren, amfibieën, reptielen en vissen (m.u.v. die vissen waarop de Visserijwet 1963 van toepassing is) en bepaalde bij amvb aangewezen plantensoorten.

Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998)

- a) De belangrijkste wet is dus de Natuurbeschermingswet 1998 die op 1 oktober 2005 in werking is getreden. Formeel geldt de wet pas voor gebieden die op grond van die wet zijn aangewezen, en die aanwijzingsbesluiten worden momenteel voorbereid (verwacht eind 2006/begin 2007). Vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen moet de wet echter nu reeds worden toegepast op de speciale beschermingszones ingevolge de Vogel- of Habitatrichtlijn. De volgende verplichtingen roept de wet in het leven voor besluitvorming rond de Westerschelde (voor zover relevant voor de verdieping):
- b) het treffen van instandhoudingsmaatregelen gericht op behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding en het vaststellen van een beheersplan (art. 19a);
- c) het vaststellen van een beheersplan waarin beheersmaatregelen gericht op de instandhouding van het gebied worden opgenomen. Niet schadelijk bestaand gebruik kan wellicht in dit plan worden opgenomen. Activiteiten die in het beheersplan zijn geregeld zijn niet vergunningplichtig (art. 19d lid 2);
- d) een verbod om zonder vergunning projecten of andere handelingen te realiseren of te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen kunnen verslechteren of een verstorend effect daarop kunnen hebben, tenzij het gaat om handelingen op grond van het beheersplan (art. 19d). Bevoegd gezag voor vergunningverlening betreffende de verdieping van de Westerschelde is, in afwijking van de hoofdregel van de wet die GS aanwijst, de Minister van LNV;²⁰

²⁰ Het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 2005, 437) bepaalt dat de Minister van LNV bevoegd gezag is voor (o.a.) activiteiten waarvoor vergunning wordt aangevraagd door buitenlandse mogendheden (art. 2 sub a), en ook activiteiten die direct het te Londen gesloten Tractaat met België van 19 april 1839 raken (art. 2 sub b).

- e) het, in het kader van de vergunningverlening als bedoeld onder b), uitvoeren van een passende beoordeling indien het project of andere handeling afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kan hebben voor het betreffende gebied. Deze passende beoordeling kan onderdeel uitmaken van de m.e.r. (art. 19f) en moet op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, inventariseren. Het voorzorgsbeginsel speelt hierbij een rol (kokkelvisserijarrest HvJEG);
- f) de vergunning kan alleen worden verleend indien uit de passende beoordeling, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen, blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied met zekerheid niet zullen worden aangetast (art. 19g). Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn (kokkelvisserijarrest HvJEG);
- g) als deze zekerheid niet kan worden verkregen kan de vergunning slechts worden verleend indien er geen alternatieve oplossingen zijn en dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard noodzaken tot het uitvoeren van het project of de handeling (art. 19g lid 2);
- h) in dat geval worden voorschriften aan de vergunning verbonden die de verplichting inhouden compenserende maatregelen te treffen. Het beoogde resultaat van deze maatregelen moet zijn bereikt op het tijdstip waarop de significante gevolgen zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen (art. 19h).

Aandachtspunten van belang voor de verdieping van de Westerschelde

a. Wat zijn de instandhoudingsdoelstellingen?

Uit bovenstaande beschrijving van het systeem van de Natuurbeschermingswet 1998 blijkt dat de instandhoudingsdoelstellingen bepalend zijn voor de besluitvorming. Deze zijn nog niet officieel vastgesteld; dat gebeurt tegelijk met de definitieve aanwijzing van het gebied als speciale beschermingszone ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998, naar verwachting begin 2007. Wel zijn sinds juni 2006 de concept-instandhoudingsdoelstellingen beschikbaar.²¹ Het is aan te raden om voorlopig uit te gaan van deze concept-instandhoudingsdoelstellingen, en zulks ook steeds te expliciteren. Aangezien derden niets anders hebben dan deze concept-doelstellingen, en het bovendien voor derden niet te aannemelijk is dat er onmiskenbare fouten in deze concept-doelstellingen zitten, is niet te verwachten dat eventuele wijzigingen in de uiteindelijke doelstellingen later, met terugwerkende kracht, aan initiatiefnemer en bevoegd gezag zullen worden tegengeworpen. Wel moeten eventuele wijzigingen worden meegenomen bij besluitvorming na de vaststelling ervan. In het ergste geval kan dat ertoe moeten leiden dat aanvullen onderzoek moet worden gedaan voor de nog niet onderzochte soort/habitatype.

²¹ Zie <http://www2.minlnv.nl/thema/groen/natuur/natura2000gebieden/kaarten/gebieden.htm>

Uit deze instandhoudingsdoelstellingen blijkt dat voor sommige habitattypes en voor sommige soorten een verbeterdoelstelling gaat gelden. De natuurontwikkeling die is voorzien in de Ontwikkelingsschets ziet op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.²² Bedacht moet worden dat inderdaad eerst de verbetering moet worden bereikt, en dat vervolgens vanaf dat punt er geen verslechtering mag plaatsvinden door de derde verdieping (zie ook hieronder punt c). Dit geldt bijvoorbeeld voor het habitatype 'estuaria'. Doel is: uitbreiding oppervlakte en verbetering van kwaliteit. Als redenen waarom deze verbeterdoelstelling geldt worden 'versmallingen in het verleden en recentere baggerwerkzaamheden' genoemd. Daarom mag worden verwacht dat besluiten rond baggerwerkzaamheden nauwkeurig zullen worden getoetst aan deze instandhoudingsdoelstellingen. Op het moment van besluitvorming over de Nbwet-vergunning moet duidelijk zijn hoe de verbeterdoelstelling wordt gerealiseerd en dat de flexibele stortstrategie geen significante effecten heeft voor de aldus verbeterde of de te verbeteren kwaliteit. Idealiter zou de flexibele stortstrategie, in samenhang met een fors pakket aan extra natuurontwikkelingsmaatregelen, moeten leiden tot verbetering van de kwaliteit van het gebied.

Verder blijkt uit de concept-instandhoudingsdoelstellingen dat deze in vrij algemene bewoordingen zijn gesteld. Zo wordt bijvoorbeeld voor de Grote stern als doel gesteld: 'Behoud omvang en kwaliteit leefgebied voor behoud van de broedlocatie als één van de twee belangrijkste broedgebieden in het Deltagebied. Doel voor de populatieomvang voor de gehele Delta ten minste 4.000 paren.' Het is dan ook niet zo dat bijvoorbeeld plaat X per se moet worden behouden als deze plaat belangrijk is voor een bepaalde vogelsoort, maar dat er voldoende voor de betreffende soort geschikte platen zijn in het gebied zodat deze vogelsoort behouden wordt of (indien een verbeterdoelstelling geldt) extra areaal beschikbaar komt voor deze soort.

b. Wat kan in het beheersplan geregeld worden?

Op dit moment wordt voor verschillende Vogel- en Habitatrichtlijngebieden in Nederland een eerste begin gemaakt met het opstellen van beheersplannen. Er is dus nog geen ervaring hiermee; met name is onduidelijk wat wel en wat niet in het plan kan worden geregeld. Naar verluidt wordt wel gedacht dat allerlei bestaand gebruik van een gebied in het beheersplan kan worden geregeld, waarmee dit gebruik onttrokken is aan de vergunningplicht (zie art. 19d lid 2 Natuurbeschermingswet 1998). Het is echter vrijwel zeker dat dit niet voor al het bestaand gebruik mogelijk is, daar alleen activiteiten die bijdragen aan de instandhouding of verbetering van het gebied in het beheersplan kunnen worden opgenomen. Aangezien ook onderhoudswerkzaamheden mogelijk schadelijk zijn voor het gebied, ligt het niet voor de hand om deze werkzaamheden in het plan te regelen. Het feit dat het flexibele stortstelsel als doel heeft het ecosysteem in stand te houden doet hieraan naar onze mening niet af, omdat door de werkzaamheden hoe dan ook vertroebeling en andere mogelijk schadelijke effecten kunnen optreden. Naar onze mening zijn ze derhalve vergunningplichtig.

²² Aldus de Minister van LNV, Kamerstukken II, 2005-2006, 26 980 en 30 244, nr. 27, p. 4-5.

c. Activiteiten in de vaargeul

Allereerst is van belang te constateren dat de Vogelrichtlijn géén betrekking heeft op de vaargeulen.²³ Bij het Ramsar verdrag is het wat onduidelijk. Het ministerie van LNV hanteert dezelfde kaart als voor het Vogelrichtlijngebied, maar de documentatie over het gebied bij het Ramsar secretariaat lijkt geen uitzondering te maken voor de vaargeul.²⁴ In elk geval vallen de vaargeulen wel binnen de reikwijdte van de Habitatrichtlijn.²⁵ Dit betekent dat voor wat betreft de effecten op vogels er in principe primair gekeken dient te worden naar de effecten op de (broed-/foerage)platen. Wanneer door baggerwerkzaamheden de platen bijvoorbeeld afkalven, is het zaak dit effect zoveel mogelijk ongedaan te maken. Er is dan ook een zogenoemde passende beoordeling nodig (want er zijn mogelijke significante effecten), maar door mitigatie (de gekozen stortstrategie) worden de effecten wellicht voorkomen (zie hierna). "Primair" omdat er ook *externe effecten* zouden kunnen zijn: de vaargeul ligt weliswaar niet in de SBZ-VR, maar deze diepere wateren vormen mogelijk wel foerageergebied voor vogels. Als dat het geval is dan kan verslechtering van de waterkwaliteit misschien ook invloed hebben op de vogels ten behoeve waarvan de platen zijn aangewezen, en dat (externe) effect dient ook in de beoordeling te worden betrokken. Denk ook aan verstoring van broedende vogels door de baggerwerkzaamheden.

Voor soorten en habitattypes onder de Habitatrichtlijn moet ook voor activiteiten in de vaargeul worden bekeken of er mogelijk significante gevolgen zijn. De vraag is dus of de verdieping en (in casu van belang) het verplaatsen van verontreinigde baggerspecie schadelijk is voor de habitattypes en de soorten waarvoor het gebied onder de Habitatrichtlijn wordt aangewezen (zie boven). Denkbaar is bijvoorbeeld dat de hier bedoelde activiteiten schadelijk kunnen zijn voor de zeehondenpopulatie op de Westerschelde, of voor het estuarium (habitattype) als geheel.

d. Cumulatie

In de passende beoordeling moeten de effecten van andere activiteiten worden meegenomen, dat wil zeggen: de gecombineerde effecten van alle baggerwerkzaamheden (verdieping + onderhoud), plus de effecten van andere projecten (denk bijvoorbeeld aan de WCT). Het is niet helemaal duidelijk hoe het zit met effecten van eerdere projecten (de vorige verdieping), en met effecten die niet samenhangen met een concreet project (met name klimaatverandering). Meestal worden deze twee laatste typen effecten meegenomen in de m.e.r. als autonome ontwikkeling. Hoe dan ook, alle genoemde wettelijke regelingen stellen behoud van het gebied in een gunstige staat als doelstelling centraal. Dat betekent voor:

- de vorige verdieping: indien hierdoor een verslechtering is ontstaan, dan betekent dit een zwakkere uitgangspositie voor besluitvorming over een volgend project (aantasting natuurlijke kenmerken wordt dan sneller bereikt dan wanneer het gebied vitaal is)
- klimaatverandering: indien, bijvoorbeeld door zeespiegelstijging, de negatieve effecten van de verdieping worden versterkt zal het moeilijker zijn om aan te tonen dat er geen negatieve effecten zullen zijn.

²³ Zie kaart: <http://www2.minlnv.nl/thema/groen/natuur/natura2000/gebieden/183/westerschelde.pdf>

²⁴ Zie <http://www.wetlands.org/reports/index.cfm?siteref=3NL017>

²⁵ Zie kaart: <http://www2.minlnv.nl/thema/groen/natuur/natura2000/gebieden/183/a3westersche.pdf>

e. Zekerheid

Het grootste risico bij de verdiepingsbesluitvorming zal de vereiste wetenschappelijke zekerheid zijn. Een aantal redenen maakt dat die zekerheid zeer moeilijk te verkrijgen zal zijn:

- de Westerschelde is een bijzonder dynamisch ecosysteem, zodat moeilijk te voorspellen zal zijn wat effecten zijn, zeker als het gaat om lange termijn effecten;
- klimaatverandering zorgt voor moeilijk te voorspellen veranderingen aan het systeem;
- de flexibele stortstrategie is nieuw en de voor het systeem beoogde neutrale of zelfs positieve resultaten zijn niet bewezen en moeten zich dus gaandeweg bewijzen (na de besluitvorming).

Als wordt ingeschat dat de vereiste zekerheid niet kan worden verkregen, moet de toepassing van art. 19g lid 2 (alternatieventoets, dwingende reden van groot openbaar belang-toets) en art. 19h (compensatie) worden voorbereid. Onze inschatting is dat het ontbreken van alternatieven en de aanwezigheid van een dwingende reden van groot openbaar belang wel kan worden aangetoond door de aanvrager van de vergunning. De meeste discussie zal wel ontstaan rond de compensatie. Overigens kan compensatie ook noodzakelijk zijn vanwege het omgevingsplan (zie hierna).

f. Voortdurende activiteiten

Lastig is ook hoe om te gaan met andere dan eenmalige handelingen, zoals de onderhoudsbaggerwerkzaamheden. Vanwege de nauwe samenhang tussen de verdieping en het daarna op diepte houden (“onderhoud”) is denkbaar om beide in één Natuurbeschermingswetvergunning te regelen, zoals we ook het regelen van beide in één Wvo-vergunning voorstellen. Deze vergunning zal dan een aantal jaren geldig moeten zijn, naar ons idee eveneens voor een periode van 5 jaar (net als de Wvo-vergunning). De Natuurbeschermingswet 1998 maakt dit mogelijk, en in de praktijk worden ook wel vergunningen verleend voor activiteiten die meerdere jaren in beslag nemen. Aan de vergunning kunnen dan monitorings- en rapportageverplichtingen worden gekoppeld, op basis waarvan eventuele nadere voorschriften kunnen worden gesteld door het bevoegd gezag. Deze optie verdient naar onze mening de voorkeur, niet alleen omdat een en ander procedureel minder belastend is, maar ook omdat verdieping en onderhoud vanuit ecologisch perspectief moeilijk te scheiden zijn.

Naar analogie met de kokkelvisserij zou ook gedacht kunnen worden aan regelmatige vergunningverlening, zodat regelmatig kan worden (her)bezien of de in het verleden uitgevoerde passende beoordeling nog steeds als basis kan gelden voor de vergunning. Betoogd zou kunnen worden dat, vanwege de zojuist behandelde dynamiek van het ecosysteem, zo’n terugkerende beoordeling noodzakelijk is. Echter, naar onze mening is zo’n terugkerende beoordeling ook mogelijk via het zojuist beschreven systeem van vergunningverlening met monitorings- en rapportageverplichting. Verder heeft het bevoegd gezag altijd de mogelijkheid om de vergunning ambtshalve in te trekken of te wijzigen,

indien de omstandigheden sinds de verlening zodanig zijn gewijzigd dat de vergunning niet meer verleend of onder andere beperkingen zou zijn verleend (art. 43 lid 2 sub d).

g. Coördinatie besluitvorming

De Natuurbeschermingswet 1998-vergunning is een zelfstandige vergunning die noodzakelijk is naast de andere benodigde besluiten. Zonder deze vergunning kan de activiteit niet doorgaan, ook al zouden alle andere benodigde besluiten zijn genomen. Ook het toetsingskader is geheel zelfstandig. Het kan dus zijn dat de verschillende besluiten conflicterende voorschriften bevatten. Om dit te voorkomen voorziet de Natuurbeschermingswet 1998 in een vrijwillige coördinatieprocedure. De Minister van LNV moet bevorderen dat de initiatiefnemer in kennis wordt gesteld van de andere besluiten die moeten worden genomen (art. 19ka lid 1). Van groter belang is dat de initiatiefnemer bij één van de betrokken bestuursorganen (bijv. de minister van V&W) een verzoek om coördinatie van de besluitvorming kan indienen, en dat de betrokken bestuursorganen in onderling overleg ook ambtshalve tot coördinatie kunnen besluiten (art. 19ka lid 2 en 3). Dan moet een coördinerend bestuursorgaan worden aangewezen (dat kan dus bijvoorbeeld de Minister van V&W zijn) dat de taak heeft een doelmatige en samenhangende besluitvorming te bevorderen; de andere bestuursorganen zijn verplicht daaraan loyaal mee te werken (art. 19ka lid 5).

In het geval van de Westerscheldeverdieping wordt de Tracéwet toegepast, zodat er sowieso al een strakke coördinatie van procedures plaatsvindt. De terminologie uit deze wet is wat dwingender dan de terminologie van art. 19ka. De Minister van V&W kan medewerking van andere bestuursorganen 'vorderen', en andere bestuursorganen 'verlenen medewerking' (art. 20). De Minister van V&W kan zelfs zelf het besluit nemen indien een ander bestuursorgaan weigert mee te werken. Maar dit geldt niet voor besluiten op rijksniveau, dan kan de Minister van V&W alleen samen met de Minister wie het mede aangaat (in dit geval dus die van LNV) het besluit nemen (art. 20 lid 6 Tracéwet).

De coördinatie ingevolge de Tracéwet betreft zowel het proces als de inhoud. Wat betreft het proces bevat de wet allerlei voorzieningen die tot een versnelling leiden. Zo wordt door gezamenlijke terinzagelegging en bezwaar- en beroepsprocedures (zie art. 20 Tracéwet) en door het vervallen van de bezwaarschriftenprocedure voor het tracébesluit tijd gewonnen (zie art. 25a Tracéwet). Voor wat betreft de inhoud bevat de Tracéwet voorzieningen die ervoor zorgen dat bestemmingsplannen, indien nodig, worden aangepast aan het tracébesluit, en zelfs dat het tracébesluit van rechtswege als vrijstelling ingevolge art. 19 WRO geldt (art. 15). Er is geen vergelijkbare voorziening voor andere besluiten, zoals de Natuurbeschermingswetvergunning.

Flora- en Faunawet

Art. 75 Flora- en faunawet zou van toepassing kunnen zijn indien vaste verblijfplaatsen van beschermde soorten worden vernield of vervuild. Daar lijkt in casu geen sprake van, want de platen (waar nesten van vogels op zouden kunnen zitten) worden niet aangetast. Wellicht zijn de baggerwerkzaamheden zelf verstorend voor vogels (denk aan een baggervaartuig dat vlakbij een broedkolonie van vogels ligt te werken). Twee mogelijke oplossingen hiervoor zijn:

- het werk zodanig inrichten dat er in het broedseizoen niet in de buurt van nesten wordt gewerkt (voorkeur 1) of, indien deze optie niet mogelijk is,
- een beroep te doen op art. 2 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.

Tot voor kort werd hier een vrijstelling mogelijk gemaakt voor onderhoud van wateren. In het nieuwe Besluit vrijstelling is deze vrijstellingsgrond niet meer opgenomen. Mogelijk kan een beroep worden gedaan op een van de andere vrijstellingen (bijv. i.v.m. bestendig gebruik, zie art. 2 lid 3 sub i). Deze regeling is erg nieuw en onduidelijk is wat precies de reikwijdte is. Verdiepingsactiviteiten, niet zijnde onderhoud, lijken ons inziens in elk geval niet onder de vrijstellingsregeling te vallen, zodat een ontheffing moet worden aangevraagd ex art 75 F&FW. Deze kan voor vogels echter niet worden verleend voor economische belangen of voor bestendig gebruik, tenzij de handeling geen wezenlijke invloed heeft en (voor zover het gaat om bestendig gebruik) zorgvuldig gehandeld wordt conform een door de Minister van LNV goedgekeurde gedragscode. We tekenen hierbij nogmaals aan dat dit alleen opgeld doet wanneer er daadwerkelijk, fysiek, nesten van vogels worden verstoord of vernield bij de werkzaamheden.

Ten slotte dient te worden vermeld dat de Flora- en faunawet in art. 75a bepaalt dat voor het hele gebied waarop het tracébesluit van toepassing is één ontheffing kan worden verleend.

Wet ruimtelijke ordening: ecologische hoofdstructuur

De Westerschelde maakt onderdeel uit van de EHS (Ecologische Hoofdstructuur). Ingrepen in de ecologische hoofdstructuur zijn niet toegestaan indien hierdoor de kwaliteiten van het gebied direct of indirect worden aangetast of de ecologische ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied worden belemmerd. Alleen bij redenen van groot openbaar belang en het ontbreken van reële alternatieven kan hiervan worden afgeweken. Er dient dan te worden gecompenseerd: compensatie van oppervlakte met directe effecten, compensatie van kwaliteitsverlies en er mag netto geen verlies aan natuurwaarden optreden.

4.2.11 Wrakkenwet

Op grond van de Wrakkenwet, artikel , lid 1, kunnen de beheerder van het water of het waterstaatswerk vaartuigen, overblijfselen van vaartuigen en alle andere voorwerpen in openbare wateren die zijn gestrand, gezonken of aan den grond geraakt, of vastgeraakt op of in waterkeringen of andere waterstaatswerken opruimen, zonder dat deze door belanghebbenden bij het vaartuig, of het opgeruimde voorwerp dan wel de zaken aan boord van of in of op het voorwerp aansprakelijk kan worden gesteld voor door die opruiming aan hen toegebrachte schade. Er wordt dan door de beheerder een besluit genomen dat de opruiming noodzakelijk is. Er wordt een aankondiging gedaan van dit besluit, met daarin de plaats waar het wrak zich bevindt en een herinnering aan het verbod tot verwijdering van zaken. Van dit verbod kan worden afgeweken met een vergunning.

4.3 Richtlijnen en verdragen

4.3.1 Grondwaterrichtlijn

Het in 2003 gepubliceerde voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn betreffende de bescherming van grondwater tegen vervuiling (COM(2003)550) kan van toepassing zijn op de stort van vervuilde baggerspecie in de Westerschelde, namelijk indien deze stort kan leiden tot een 'indirecte lozing', dat wil zeggen het uitlogen van verontreinigende stoffen in het grondwater. Voor deze indirecte lozingen moeten lidstaten een maatregelenprogramma opstellen ter voorkoming of beperking van deze uitloging (art. 6). Hoe die maatregelen er precies uit zien is aan de lidstaten om te beslissen. Overigens geldt dit alleen voor bepaalde verontreinigende stoffen (nl. stoffen genoemd in punt 1 t/m 6 in bijlage VIII van de Kaderrichtlijn water). Op dit moment is het ongewis of het voorstel voor een nieuwe Grondwaterrichtlijn (een dochterrichtlijn onder de Kaderrichtlijn water) het gaat halen vanwege veel oppositie vanuit de lidstaten. Dat de huidige formulering in zijn geheel overeind blijft is vrijwel zeker niet het geval. Het is daarom op dit moment voor ons niet zinvol verdere uitspraken over dit voorstel te doen.

Het lijkt er vooralsnog wel op dat werken met baggerspecie wordt uitgezonderd van de nieuwe richtlijn.

Tekst voorstel Grondwaterrichtlijn van toepassing op baggerspecie (mei 2006):

Artikel 6

Maatregelen om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken

1. Teneinde het in artikel 4, lid 1, letter b), onder i), van Richtlijn 2000/60/EG gestelde doel te bereiken, namelijk de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken, zorgen de lidstaten ervoor dat het maatregelenprogramma dat overeenkomstig artikel 11 van die richtlijn is vastgesteld, het volgende omvat:

a) alle nodige maatregelen met de bedoeling om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen in het grondwater worden ingebracht. Bij het vaststellen van die stoffen houden de lidstaten in het bijzonder rekening met gevaarlijke stoffen die behoren tot de families of groepen verontreinigende stoffen genoemd in de punten 1 tot en met 6 van bijlage VIII bij Richtlijn 2000/60/EG, alsook met de stoffen die behoren tot de families of groepen verontreinigende stoffen genoemd in de punten 7 tot en met 9, indien deze als gevaarlijk worden beschouwd; 30.5.2006 C 126E/4 Publicatieblad van de Europese Unie NL

b) voor verontreinigende stoffen opgesomd in bijlage VIII bij Richtlijn 2000/60/EG die niet als gevaarlijk worden beschouwd, en andere niet in die bijlage vermelde niet gevaarlijke verontreinigende stoffen die volgens de lidstaten een bestaand of potentieel verontreinigingsrisico vormen, alle maatregelen die nodig zijn om de inbreng in het grondwater te beperken om ervoor te zorgen dat die inbreng de goede chemische toestand van grondwater niet doet verslechteren, geen significante en aanhoudende stijgende trend in de concentraties van verontreinigende stoffen in het grondwater veroorzaakt en niet anderszins voor verontreiniging van het grondwater zorgt. Bij die maatregelen wordt rekening gehouden met de beste praktijken, waaronder de beste milieupraktijken en de beste beschikbare technieken die in de toepasselijke communautaire wetgeving worden genoemd. Met het oog op de vaststelling van maatregelen uit hoofde van de letters a) en b), kunnen de lidstaten, bij wijze van eerste

stap, de omstandigheden bepalen waaronder de in bijlage VIII bij Richtlijn 2000/60/EG opgenomen verontreinigende stoffen, met name de in punt 7 van die bijlage bedoelde essentiële metalen en hun verbindingen, al dan niet als gevaarlijk moeten worden beschouwd.

2. Inbreng van verontreinigende stoffen uit diffuse bronnen van verontreiniging, die gevolgen heeft voor de chemische toestand van het grondwater, wordt in aanmerking genomen wanneer zulks technisch mogelijk is.

3. Onverminderd strengere communautaire wetgeving kunnen de lidstaten beslissen dat de in lid 1 voorgeschreven maatregelen niet gelden voor de inbreng van verontreinigende stoffen die

a) het resultaat is van overeenkomstig artikel 11, lid 3, onder j), van Richtlijn 2000/60/EG toegestane directe lozingen;

b) door de bevoegde autoriteiten wordt beschouwd als voorkomend in een hoeveelheid of concentratie die zo klein is dat enig onmiddellijk of toekomstig gevaar van achteruitgang van de kwaliteit van het ontvangende grondwater uitgesloten is;

c) het gevolg is van ongevallen of uitzonderlijke omstandigheden van natuurlijke oorsprong die redelijkerwijs niet te voorzien, te voorkomen of te mitigeren waren;

d) het resultaat is van overeenkomstig artikel 11, lid 3, onder f), van Richtlijn 2000/60/EG toegestane kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen;

e) door de bevoegde autoriteiten wordt geacht technisch niet te voorkomen of te beperken te zijn zonder gebruik te maken van:

i) maatregelen die het risico voor de menselijke gezondheid of voor de kwaliteit van het milieu als geheel zouden vergroten, of

ii) onevenredig kostbare maatregelen om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of ondergrond te verwijderen, of anderszins te zorgen dat insijpeling daarvan kan worden beheerst, of

f) het resultaat is van ingrepen in oppervlaktewater ten behoeve van, onder andere, het verminderen van de gevolgen van overstromingen en droogte en het beheer van water en waterwegen, ook op internationaal niveau. Dergelijke activiteiten, met inbegrip van losmaken, baggeren, verplaatsing en plaatsing van sedimenten in oppervlaktewater, worden uitgevoerd overeenkomstig algemene bindende voorschriften en, waar passend, overeenkomstig op grond van deze voorschriften verleende vergunningen en toestemmingen, die door de lidstaten met betrekking tot deze activiteiten zijn opgesteld, op voorwaarde dat deze inbreng geen gevaar vormt voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen die overeenkomstig artikel 4, lid 1, letter b), onder ii), van Richtlijn 2000/60/EG voor de betrokken waterlichamen zijn vastgesteld.

4. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten houden een inventaris van de in lid 3 bedoelde uitzonderingen bij met het oog op kennisgeving, op verzoek, aan de Commissie.

4.3.2 Tractaat van 19 april 1839

Van belang is allereerst het Tractaat van 19 april 1839 (Stb 1839, nr. 26). Volgens dit verdrag dient de bevaarbare Schelde (lees: ook de Westerschelde) goed onderhouden te worden. (art. IX). Wat hieronder precies moet worden verstaan (bijvoorbeeld de vraag of ook 'verruimen met het oog op een vrije scheepvaart') lange tijd onderwerp van discussie geweest tussen Nederland en Vlaanderen. Inmiddels echter is er hierover een akkoord, alsmede zijn er nieuwe verdragen (zie hieronder).

4.3.3 Verdiepingsverdrag 1995

Het Verdiepingsverdrag uit 1995 kan, al wordt dit niet met zoveel woorden gezegd, worden gezien als een verdere uitwerking van het Tractaat uit 1839.

4.3.4 Nieuw Scheldeverdrag 3 december 2002 (Verdrag van Gent)

Het nieuwe Scheldeverdrag heeft als doel de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water mogelijk maken. De ICBS werd de ISC. In dit Verdrag is ook overeengekomen om het toepassingsgebied van de ISC uit te breiden tot het oppervlaktewater, het grondwater en het kustwater in het hele stroomgebied.

4.3.5 Nieuwe verdragen 2005

In 2005 zijn vier nieuwe verdragen gesloten tussen Nederland en Vlaanderen. Deze verdragen zijn nog niet geratificeerd. Twee van deze verdragen worden hieronder kort toegelicht.

Verdrag beleid en beheer Schelde-estuarium

Dit Verdrag regelt de samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen teneinde een gemeenschappelijk beleid en een daarop afgestemd gemeenschappelijk beheer in het Schelde-estuarium te verwezenlijken met als doel het ontwikkelen van het Schelde-estuarium als een multifunctioneel estuarien watersysteem dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften. De samenwerking is in hoofdzaak gericht op:

- a) een maximale beveiliging tegen overstromingen;
- b) een optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens;
- c) een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem.

Met het oog op de optimalisering van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid dienen de fysieke systeemkenmerken van het Schelde-estuarium in hun natuurlijke dynamiek behouden te blijven. Hiertoe wordt fysieke monitoring verricht, waartoe een gemeenschappelijk plan wordt opgesteld en uitgevoerd. De samenwerking zal gestalte krijgen door:

- a) het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van opeenvolgende plannen en programma's voor de korte en middellange termijn, houdende concrete projecten, alsmede van afzonderlijke concrete projecten
- b) het toepassen van efficiënte en snelle procedures voor de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van de plannen, programma's en projecten bedoeld onder (a).

Verdrag Ontwikkelingsschets

Dit Verdrag heeft tot doel de tenuitvoerlegging te verzekeren van een aantal projecten en werken ten behoeve van de evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het Schelde-estuarium en ter optimalisering van met name de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid.

De Verdragsluitende Partijen zullen ervoor zorgdragen, dat bij de tenuitvoerlegging van de projecten en werken bedoeld in het eerste lid, de onderlinge samenhang behouden blijft. Vertragingen, belemmeringen of herzieningen van een bepaald project of een bepaald werk zullen de voortgang van andere projecten en werken niet verhinderen.

Met het oog op de optimalisering van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid dienen de fysieke systeemkenmerken van het Schelde-estuarium in hun natuurlijke dynamiek behouden te blijven. Hiertoe wordt, overeenkomstig artikel 6, een gemeenschappelijk fysiek monitoringsplan opgesteld en uitgevoerd.

Ten slotte zijn er het Verdrag Gemeenschappelijk Nautisch Beheer en het Verdrag loodsgeldtarieven. Deze zijn in het kader van dit Plan van Aanpak niet van toepassing en worden hier dan ook niet verder uitgewerkt.

4.4 Coördinatie volgens de Tracéwetprocedure

De Tracéwet is van toepassing op wijzigingen van hoofdvaarwegen, o.a. indien de wijziging ervoor zorgt dat het ruimteoppervlak van de hoofdvaarweg met ten minste twintig procent toeneemt dan wel de hoofdvaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond wordt verzet en waarbij verder bodemlagen die het grondwater afsluiten worden doorbroken (art. 2 lid 2 sub d onder 1 Tracéwet). Ook voor (andere) m.e.r.-plichtige wijzigingen geldt de wet (art. 2 lid 3). De Tracéwet – in het bijzonder de verkorte procedure - is enkel van toepassing op de verdere verdieping van de Westerschelde (de verdiepingsbesluiten).

Het voordeel van het toepassen van de besluitvormingsprocedure van de Tracéwet, is dat er een strakke coördinatie van procedures plaatsvindt. Deze afstemming betreft zowel het proces als de inhoud. Wat betreft het proces bevat de wet allerlei voorzieningen die tot een versnelling leiden. Zo wordt door gezamenlijke terinzagelegging en bezwaar- en beroepsprocedures (zie art. 20 Tracéwet) en door het vervallen van de bezwaarschriftenprocedure voor het tracébesluit tijd gewonnen (zie art. 25a Tracéwet). Sommige van toepassing zijnde wetten voorzien in verdere procedurele vereenvoudiging (bijv. de Flora- en faunawet die in art. 75a bepaalt dat voor het hele gebied waarop het tracébesluit van toepassing is één ontheffing kan worden verleend). Voor wat betreft de inhoud bevat de Tracéwet voorzieningen die ervoor zorgen dat bestemmingsplannen, indien nodig, worden aangepast aan het tracébesluit, en zelfs dat het tracébesluit van rechtswege als vrijstelling ingevolge art. 19 WRO geldt (art. 15). In hoofdstuk 5 zal de Tracéwetprocedure verder worden uitgewerkt.

5 Coördinatie en procedure juridische verplichtingen

Op de voorbereiding van de besluiten met betrekking tot de verdieping is de Tracéwetprocedure (art. 20) van toepassing. Volgens deze procedure is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing (art. 20, lid 4 Tw). In paragraaf 5.1 zal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden uitgelegd. Daarna zal in paragraaf 5.2 de Tracéwetprocedure worden uitgelegd en zal worden aangegeven waar de Tracéwet afwijkt van afdeling 3.4 Awb. In paragraaf 5.3 worden per fase de verantwoordelijkheden van de verschillende bevoegde gezagen uiteengezet, zoals die voortkomen uit toepassing van afdeling 3.4 Awb.

5.1 Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Afd. 3.4 Awb)

Afdeling 3.4 ziet op de *voorbereiding* van besluiten (niet de aanvraag). In de Tracéwet worden mogelijkheden aangegeven, waarbij kan worden afgeweken van Afdeling 3.4 Awb, deze zullen onder paragraaf 5.2 worden behandeld.

Op grond van artikel 3:11 Awb dient het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage te leggen. Indien stukken niet ter inzage liggen, dient daarvan mededeling te worden gedaan. Tegen vergoeding dient het bestuursorgaan een afschrift te verstrekken. De stukken liggen gedurende de in art. 16, lid 1, bedoelde termijn ter inzage.

Op grond van artikel 3:12 Awb dient het bestuursorgaan een kennisgeving van de terinzagelegging te geven in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Indien het een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft, wordt de kennisgeving in ieder geval in de Staatscourant geplaatst. In deze kennisgeving dient te worden vermeld:

- a. waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;
- b. wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;
- c. op welke wijze dit kan geschieden;
- d. indien toepassing is gegeven aan artikel 3:18, tweede lid: de termijn waarbinnen het besluit zal worden genomen.

Het bestuursorgaan dient, indien het besluit tot een of meer belanghebbenden is gericht, voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp aan hen toe te zenden (hieronder valt ook de aanvrager). Indien er nieuwe relevante stukken en gegevens zijn, dan worden deze ter aanvulling bij de ter inzage gelegde stukken gevoegd, door het bestuursorgaan. Indien deze niet ter inzage worden gelegd, wordt daarvan mededeling gedaan. Van deze stukken dient tegen vergoeding een afschrift worden verstrekt. De stukken liggen ter inzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn.

Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen (artikel 3:15 Awb). Indien het een besluit op aanvraag betreft, wordt de aanvrager door het bestuursorgaan zo nodig in de gelegenheid gesteld te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen. Indien het een besluit tot wijziging of intrekking van een besluit betreft, stelt het bestuursorgaan degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit is gericht zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen. In artikel 3:16 Awb staat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen als bedoeld in afdeling 3.3. Deze termijn bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.²⁶ Op grond van artikel 3:17 Awb dient van zienswijzen die mondeling naar voren zijn gebracht, een verslag worden gemaakt.

Het bestuursorgaan neemt het besluit op de aanvraag zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag (artikel 3:18 lid 1 Awb). Omdat het in casu gaat om een aanvraag betreffende een omstreden onderwerp, kan het bestuursorgaan, alvorens een ontwerp ter inzage te leggen, binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag de in het eerste lid bedoelde termijn met een redelijke termijn verlengen. Voordat het bestuursorgaan een besluit tot verlenging neemt, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze daarover naar voren te brengen. In afwijking van het eerste lid neemt het bestuursorgaan het besluit uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp, indien het een besluit betreft:

- a. inzake intrekking van een besluit;
- b. inzake wijziging van een besluit en de aanvraag is gedaan door een ander dan degene tot wie het te wijzigen besluit is gericht.

Als er geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken, mededeling op de wijze, bedoeld in artikel 3:12, eerste en tweede lid. In afwijking van het eerste of derde lid neemt het bestuursorgaan het besluit in dat geval binnen vier weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken.

Als het besluit is genomen dan kan daar geen bezwaar tegen worden aangetekend (artikel 7:1, lid 1, onder d Awb). Wel kan door belanghebbenden (in casu: door degenen die een zienswijze hebben ingediend) in beroep worden gegaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak bij de Raad van State.

²⁶ Op zienswijzen die schriftelijk naar voren zijn gebracht zijn de artikelen 6:9 en 6:10 van overeenkomstige toepassing.

5.2 Tracéwetprocedure (art. 20 Tracéwet)

5.2.1 Inleiding

De Tracéwet is van toepassing op wijzigingen van hoofdvaarwegen, o.a. indien de wijziging ervoor zorgt dat het ruimteoppervlak van de hoofdvaarweg met ten minste twintig procent toeneemt dan wel de hoofdvaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond wordt verzet en waarbij verder bodemlagen die het grondwater afsluiten worden doorbroken (art. 2 lid 2 sub d onder 1 Tracéwet). Ook voor (andere) m.e.r.-plichtige wijzigingen geldt de wet (art. 2 lid 3). De Tracéwet is enkel van toepassing op de verdere verdieping van de Westerschelde (de verdiepingsbesluiten). Als de Tracéwet van toepassing is, dan is deze procedure ook verplicht.

Het voordeel van het toepassen van de besluitvormingsprocedure van de Tracéwet, is dat er een strakke coördinatie van procedures plaatsvindt. Deze afstemming betreft zowel het proces als de inhoud. Wat betreft het proces bevat de wet allerlei voorzieningen die tot een versnelling leiden. Zo wordt door gezamenlijke terinzagelegging en bezwaar- en beroepsprocedures (zie art. 20 Tracéwet) en door het vervallen van de bezwaarschriftenprocedure voor het tracébesluit tijd gewonnen (zie art. 25a Tracéwet). Sommige van toepassing zijnde wetten voorzien in verdere procedurele vereenvoudiging (bijv. de Flora- en faunawet die in art. 75a bepaalt dat voor het hele gebied waarop het tracébesluit van toepassing is één ontheffing kan worden verleend. Wat betreft de inhoud bevat de Tracéwet voorzieningen die ervoor zorgen dat bestemmingsplannen, indien nodig, worden aangepast aan het tracébesluit, en zelfs dat het tracébesluit van rechtswege als vrijstelling ingevolge art. 19 WRO geldt (art. 15). Hierdoor kunnen bestemmingsplannen dus feitelijk worden ‘overruled’.

Een belangrijke vraag is welke vergunningen wel en welke niet kunnen worden meegenomen in de Tracéwetprocedure. Het moet gaan om besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen definitieve (realisatiegerichte) vergunningen en tijdelijke/uitvoeringsgerichte vergunningen. Voorbeelden van definitieve vergunningen zijn: de definitieve wijziging in de natte en droge infrastructuur; de definitieve realisatie van bouwwerken; definitieve verwijdering van objecten; en definitieve beïnvloeding van natuur(gebieden) en milieu, water en bodem. Om o.a. de reden van procesversnelling, wat het doel is van de coördinatieregeling, wordt aangenomen dat de coördinatieprocedure enkel op de definitieve vergunningen wordt toegepast.

Een belangrijke andere vraag is of onderhoudswerkzaamheden kunnen worden meegenomen in het kader van de Tracéwetprocedure. Zoals wij hebben gesteld in paragraaf 4.2.2 (Wvo-aspecten) is zeer wel verdedigbaar dat het onderhoud niet los kan worden gezien van de feitelijke verdieping. Zonder onderhoudsbaggerwerkzaamheden zou de verdieping waarop nu juist de Tracéwet ziet, niet gerealiseerd kunnen worden. Vanzelfsprekend echter kan er van een onbepaalde c.q. voortdurende verdieping in de zin van de Tw geen sprake zijn. Om die reden hebben wij geadviseerd de termijn van de ‘combinatievergunning’ te stellen op een termijn van 5 jaar, hierbij aansluiting zoekend bij hetgeen in paragraaf 4.2.2. is uiteengezet.

Deze constructie heeft ons inziens alle voordelen die passen bij de wens om de voorgenomen flexibele stortstrategie juridisch mogelijk te maken. Enig risico van deze uitleg is, waar het de relatie met de Tw betreft, dat gesteld zou kunnen worden dat de onderhoudswerkzaamheden alleen tot de verdiepingswerkzaamheden gerekend kunnen worden tot aan het moment dat de vaargeul op diepte is gebracht. Nadat de uiteindelijke diepte zou zijn bereikt, is er vanaf dat moment uitsluitend sprake van het onderhouden van de vaargeul. In dit geval zou dat betekenen dat de vergunning voor een kortere termijn (2 jaar) zou moeten worden verleend. Na deze kortere termijn zou er dan een afzonderlijke onderhoudsvergunning moeten worden aangevraagd.

Advies

Ons advies in deze luidt dan ook dat er één Wvo-vergunning voor een periode van 5 jaar wordt aangevraagd (voor zowel de verdiepings- als onderhoudsbaggerwerkzaamheden), één en ander in het kader van de tracéwetprocedure. *Daarna* dient er door de aanvrager een op zichzelf staande Wvo-vergunning te worden aangevraagd voor het onderhoudsbaggerwerk. Hierbij moet wel worden bedacht dat er in casu al een nieuwe vergunning is verleend voor onderhoudswerkzaamheden (tot 2011), maar deze biedt ons inziens niet de flexibiliteit en de daarbij horende waarborgen zoals is voorgesteld in paragraaf 4.2.2.

5.2.2 De Tracéwetprocedure uiteengezet

In dit geval is de verkorte Tracéwetprocedure van toepassing, omdat hoofdstuk II van de Tracéwet alleen ziet op de aanleg van (nieuwe) vaarwegen en dus in dit geval niet van toepassing is (art. 2a). De verkorte Tracéwetprocedure houdt in dat er geen trajectnota en standpunt nodig is.

Hoofdstuk I Algemene Bepalingen

Op grond van artikel 2 lid 2 dient een beslissing om de procedure ten aanzien van de wijziging van onder meer een hoofdvaarweg aan te vangen, genomen te worden door de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM. In deze beslissing wordt ten aanzien van het project aangegeven of het ontwerp-tracébesluit, bedoeld in artikel 11, en het tracébesluit, bedoeld in artikel 15, worden vastgesteld door de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM dan wel door de Minister van V&W.

Hoofdstuk III. Tracébesluit

Het ontwerp-tracébesluit wordt vastgesteld door de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM dan wel door de Minister van V&W. Het ontwerp-tracébesluit bevat ten minste:

- a. de voorgenomen beslissing tot vaststelling van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting in zones ingevolge de artikelen 87e tot en met 87i of 106d tot en met 106h van de Wet geluidhinder;
- b. een beschrijving van de wijze waarop de verdieping zal geschieden, en waar dit in redelijkheid niet kan worden verlangd. Ook dient te worden vermeld welke compenserende maatregelen zullen worden getroffen;

3. Bij het ontwerp-tracébesluit wordt ter voldoening aan artikel 1, eerste lid, onder h, onder 1°, gebruik gemaakt van een of meer detailkaarten met een schaal van ten minste 1:2500 en van een of meer overzichtskaarten met een schaal van ten minste 1:20000.

De Minister van V&W zendt het ontwerp-tracébesluit aan de betrokken bestuursorganen. Bij de voorbereiding van het tracébesluit betreft de Minister van V&W de raden van de gemeenten, de provinciale staten van de provincies en de besturen van waterschappen op het gebied waarvan het te nemen tracébesluit betrekking heeft. De terinzagelegging geschiedt tevens ten kantore van de betrokken bestuursorganen. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

Volgens artikel 15 wordt het tracébesluit binnen vijf maanden na de terinzagelegging van het ontwerp-tracébesluit vastgesteld door de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM, dan wel door de Minister van V&W. Hieraan dient te worden toegevoegd een beschrijving van de wijze waarop de verdieping zal geschieden, en waar dit in redelijkheid niet kan worden verlangd, welke compenserende maatregelen zullen worden getroffen. Ook dienen een of meer detailkaarten zoals hiervoor genoemd te worden toegevoegd.

Voor het gebied dat is begrepen in een tracébesluit geldt dit besluit als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voor zover het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit, is artikel 21, vierde tot en met zesde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet van toepassing. Het tracébesluit geldt niet meer als voorbereidingsbesluit indien voor het in de eerste volzin bedoelde gebied en de in de tweede volzin bedoelde zone een bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit in werking is getreden.

Indien het tracébesluit en een bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit voor de uitvoering daarvan als vrijstelling, als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voorzover een bestemmingsplan of een ander besluit voor de uitvoering van werken en werkzaamheden een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vereist, geldt deze eis niet voor de uitvoering van werken en werkzaamheden ter uitvoering van het tracébesluit in het gebied dat is begrepen in een tracébesluit.

Voorschriften in een leefmilieuverordening als bedoeld in artikel 9, derde lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing blijven buiten toepassing voor de uitvoering van werken, werkzaamheden en bouwwerken en voor het gebruik van gronden en opstallen ter uitvoering van een tracébesluit, voorzover het tracébesluit en die voorschriften niet met elkaar in overeenstemming zijn. De gemeenteraad is verplicht binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden het bestemmingsplan overeenkomstig dat tracébesluit vast te stellen of te herzien. Indien het bestemmingsplan nog niet in overeenstemming is met het tracébesluit, verleent het college van burgemeester en wethouders aan degenen die inzage verlangen in dat plan tevens inzage in het tracébesluit.

De Minister van V&W zendt het tracébesluit aan de betrokken bestuursorganen. Bij de bekendmaking van het tracébesluit worden de motivering en de toelichting op de verdieping vermeld. De terinzagelegging geschiedt tevens ten kantore van de betrokken bestuursorganen.

Hoofdstuk IV Projectuitvoering

Artikel 20 Tracéwet kent enkele bepalingen waarmee kan worden afgeweken van de voorgeschreven procedure. De Minister kan hier gebruik van maken met als doel de voorbereiding van de besluiten te coördineren. Op grond van artikel 20, lid 2 Tracéwet bevordert de Minister van V&W een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten op de aanvragen om de vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit. Daarbij kan de Minister van de andere betrokken bestuursorganen de medewerking vorderen, die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Die bestuursorganen verlenen in dat geval de van hen gevorderde medewerking.

Zoals gezegd, is op de voorbereiding van de besluiten afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:

- a) de ontwerpen van de besluiten binnen een door de Minister van V&W te bepalen termijn worden toegezonden aan de Minister van V&W, die zorg draagt voor de in artikel 3:13, eerste lid, van die wet bedoelde toezending;
- b) De Minister van V&W ten aanzien van de ontwerpen van de besluiten gezamenlijk toepassing kan geven aan de artikelen 3:11, eerste lid, en 3:12 van die wet;
- c) zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder;
- d) in afwijking van artikel 3:18 van die wet de besluiten worden genomen binnen een door de Minister van V&W te bepalen termijn;
- e) de besluiten onverwijld worden toegezonden aan de Minister van V&W.

De Minister van V&W en de Minister wie het mede aangaat kunnen gezamenlijk een beslissing op de aanvraag nemen, indien een bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen op een aanvraag om een vergunning niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist. In dat geval treedt hun besluit in de plaats van het besluit van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan. Indien de Ministers voornemens zijn zelf een beslissing op de aanvraag te nemen, plegen zij overleg met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Dit geldt ook voor ambtshalve te nemen besluiten. Als de beslissing op een aanvraag wordt genomen door de Ministers, stort het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd was te beslissen op de aanvraag, de ter zake ontvangen leges in 's Rijks kas.

Ten aanzien van de aanvragen van de besluiten om de vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit, is de Minister van V&W mede bevoegd deze in te dienen bij de bevoegde bestuursorganen. De besluiten op de aanvragen om de vergunningen en de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit worden, voor zover ten aanzien daarvan het vierde lid is toegepast, gelijktijdig door de Minister van V&W bekendgemaakt.

Voor zover een ontwerp van een besluit, zijn grondslag vindt in een concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, of in een tracébesluit, kunnen bedenkingen daarop geen betrekking hebben.

Artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschaderegeling) blijft buiten toepassing voor zover de belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in het eerste lid. Bij regeling van de Minister van V&W kunnen regels worden gesteld omtrent de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding.

Hoofdstuk VA. Beroep

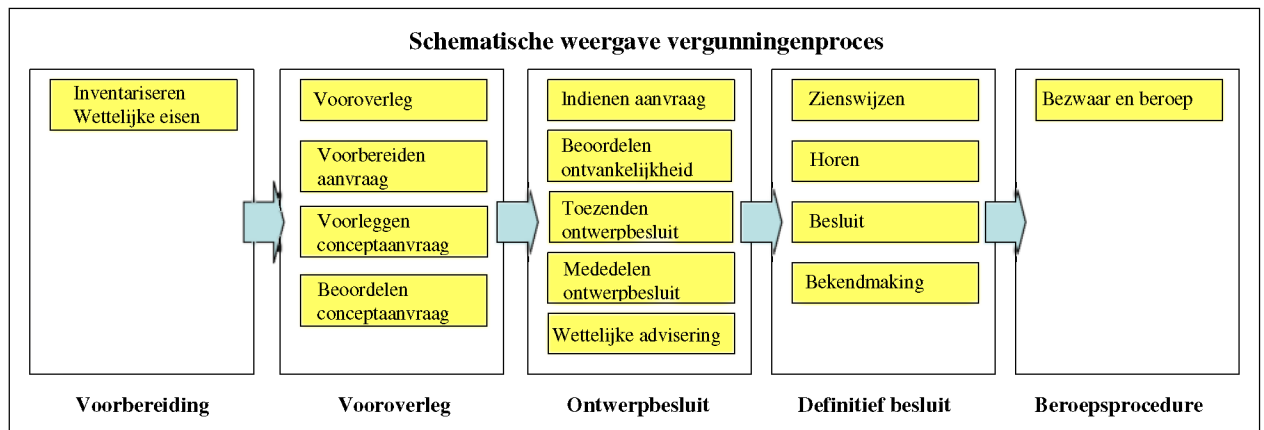
Tegen een tracébesluit of een ander in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen de in artikel 20, tweede lid, bedoelde besluiten aan met ingang van de dag na die waarop de in artikel 20, tiende lid, bedoelde bekendmaking is geschied. Voor beroepen tegen een concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die de grondslag vormt voor een tracébesluit, vangt, in afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht, de beroepstermijn aan met ingang van de dag waarop beroep kan worden ingesteld tegen het tracébesluit. Indien niet binnen een jaar na het van kracht worden van de planologische kernbeslissing een daarop berustend tracébesluit is vastgesteld, vangt de beroepstermijn aan met ingang van de dag waarop dat jaar is verstreken.

Met betrekking tot beroepen tegen een tracébesluit beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen twaalf maanden na ontvangst van een verweerschrift. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling de genoemde termijn met ten hoogste drie maanden verlengen. Met betrekking tot beroepen tegen de in artikel 20, tweede lid, bedoelde besluiten beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van de desbetreffende verweerschriften.

Bij het beroep tegen een tracébesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op de concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarop dat besluit berust. Indien tegen een in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit beroep kan worden ingesteld, kunnen bij dit beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op een concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening of een tracébesluit waarop dat besluit berust.

5.3 Besluitvorming en afzonderlijke verantwoordelijkheden

In deze paragraaf worden per fase van het besluitvormingsproces, zoals in de vorige paragrafen beschreven, de cruciale elementen beschreven, geredeneerd vanuit de verschillende verantwoordelijkheden van de bevoegde gezagen.



5.3.1 Fase: voorbereiding

Rolverdeling in deze fase:

- De vergunningaanvrager (Afdeling Maritieme Toegang, Vlaanderen) is verantwoordelijk voor de inventarisatie van de vergunningen.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) laat zich informeren door de aanvrager, o.a. welke activiteiten?
- (Het project past eventueel het juridisch kader aan.) Het project informeert en adviseert de vergunningverlener vanuit het ter beschikking staande juridische referentiekader (pro-actieve rol).

5.3.2 Fase: vooroverleg

Rolverdeling in deze fase:

- De vergunningaanvrager is, in samenwerking overigens met de vergunningverlener, verantwoordelijk voor de start en het einde van het vooroverleg. De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) stuurt (pro-actief) op een tijdige start.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) is verantwoordelijk voor de toelichting op de procedure, en andere formele punten beschreven in afdeling 3.4 Awb.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) informeert en stimuleert derden tot medewerking aan een gecoördineerde vergunningverlening; o.a. de overige bevoegde gezagen, de handhaver.

- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) stemt regelmatig af met de aanvrager en betrokken derden teneinde de vooroverlegfase te bespoedigen.
- De aanvrager verstrekt tijdig en getemporiseerd de benodigde informatie. De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) geeft aan waar zich ontvankelijkheidsproblemen en inhoudelijke problemen voordoen, maar is niet verantwoordelijk indien de aanvraag later niet-ontvankelijk blijkt.
- Bij blijvende juridische verschillen van inzicht tussen aanvrager en verlener is de verlener leidend.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) adviseert de aanvrager wanneer de definitieve aanvraag in te dienen.

5.3.3 Fase: Ontwerpbesluit

Rolverdeling in deze fase:

- De vergunningaanvrager stuurt (formeel) aanvraag naar individueel bevoegd gezag, maar in afschrift naar de Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM). Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de ontvangstbevestiging.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) beoordeelt de ontvankelijkheid van de aanvraag. Indien nodig wordt de wettelijke termijn met een redelijke termijn verlengd. Bij verlenging staat een goed ontwerpbesluit voorop.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) geeft zo spoedig mogelijk aan op welke punten de aanvraag moet worden aangevuld/aangepast.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) stelt het ontwerpbesluit op. Ook de ter inzage legging wordt ter plaatse van de Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) uitgevoerd. Tot slot geeft de Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) opdracht tot het uitvoeren van de kennisgeving.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) stemt de criteria van het ontwerpbesluit af met de betrokken handhavende partijen.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) stemt regelmatig af met de aanvrager en betrokken derden teneinde de ontwerpbesluitfase te bespoedigen.

5.3.4 Fase: Definitief besluit

Rolverdeling in deze fase:

- De bevoegde gezagen sturen wettelijke adviezen, schriftelijke bedenkingen in afschrift naar de Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM).
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) organiseert de hoorzitting en nodigt alle betrokkenen (o.a. aanvrager, bevoegde gezagen inclusief handhaving) uit. De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) maakt het verslag en zorgt voor distributie hiervan.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) beoordeelt de ingebrachte bedenkingen en adviezen en adviseert het bevoegd gezag of (en zo ja op welke wijze) het ontwerpbesluit gewijzigd moet worden. Het bevoegde gezag blijft verantwoordelijk voor het besluit. De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) informeert aanvrager en betrokken bevoegde gezagen.
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) zorgt voor de ter inzage legging, geeft opdracht tot de kennisgeving.

5.3.5 Fase: Beroepsprocedure

Rolverdeling in deze fase:

- Het bevoegde gezag is verweerder in een beroepszaak. Het bevoegde gezag stuurt beroepschriften in afschrift naar de Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM).
- De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) biedt (en stimuleert) een integrale behandeling van beroepschriften. De Minister van V&W (eventueel in samenwerking met de ministers van LNV en VROM) ondersteunt de bevoegde gezagen hierin.

5.3.6 Vervolg na vergunningenproces

Na het formele traject van vergunningverlening resteert een aantal taken. Deze zijn ondersteunend aan de verdere uitvoering van de activiteiten en handhaving van daarvoor benodigde vergunningen. Kort samengevat komt dit neer op monitoring van relevante ontwikkelingen in beleid en wet- en regelgeving, inclusief de hierbij horende signaalfunctie naar aanvrager en bevoegde gezagen (inclusief handhaving).

6 Projectrisico's en kwaliteitsborging

Succes is uiteindelijk afhankelijk van veel factoren. Wij vatten daarom de belangrijkste projectrisico's (of kritieke succesfactoren) samen. Voor de goede orde zij opgemerkt dat het onderstaande een beeld geeft van denkbare risico's zonder dat wij een inschatting kunnen maken of deze zich ook feitelijk voordoen.

Mogelijk risico	Te nemen maatregel
<i>Commitment betrokkenen.</i> Op meerdere niveaus is samenwerking noodzakelijk. Gedurende het project moeten besluiten worden genomen waarin één der partijen risico's loopt of anderszins benadeeld wordt.	Communicatieplan, zowel intern (direct belanghebbenden) als ook extern (alle belanghebbenden)
<i>Overdaad aan coördinatie binnen Project.</i> Een kleine vaste kern is noodzakelijk voor een efficiënte coördinatie. Teveel betrokkenen bij het Project vormen een bedreiging.	Kernteam in het leven roepen, voorzover al niet aanwezig. De begeleidingscommissie zoals deze voor het onderhavige project bestaat, zou voort kunnen bestaan.
<i>Onvoldoende capaciteit en kennis.</i> Bij onvoldoende capaciteit en kennis binnen de bevoegde gezagen moet extern worden ingekocht. Op dit moment is nog onduidelijk welke financiële consequenties dit met zich meebrengt. Bovendien is inbreng vanuit de bevoegde gezagen noodzakelijk aangezien een goede afstemming met (en daardoor kennis van) het bevoegd gezag benodigd is.	Financiële consequenties in kaart brengen. Waar gewenst kan ondersteuning worden gevraagd.
Tracéwetprocedure kan alleen zien op verdiepingsbesluiten. Er is een juridisch risico dat de onderhoudswerkzaamheden niet als onderdeel uitmakend van de aanleg-/verdiepingswerkzaamheden worden beschouwd.	De scheiding tussen verdieping (het op diepte brengen) en onderhoud (het op diepte houden) is in technische zin nauwelijks te maken, zeker niet voor de eerste 2 jaar. Gezien echter de voorgestelde niet veel langere looptijd van 5 jaar, achten wij het risico aanvaardbaar. Na deze 5 jaren dienen de onderhoudswerkzaamheden wel apart te worden vergund.
Flexibele stortstrategie: de morfologische wetenschap is nog niet volledig. Het is moeilijk de toekomst te voorspellen. Dit kan ertoe leiden dat de Wvo-vergunning niet kan worden verleend (ABRvS, 2 april 2003)	Een zeer goede onderbouwing vanuit de m.e.r. moet de gevraagde onderbouwing van de gekozen flexibele stortstrategie geven. Wanneer deze onderbouwing onverhoopt niet gegeven kan worden, kan de rechtszekerheid worden geborgd door te werken met een eerder voorgesteld goedkeuringsvoorschrift in de Wvo-vergunning voor die gevallen waarin stortlocaties verder dienen te worden volgestort dan aanvankelijk voorzien.
Onzekerheid over gevolgen die uit de passende beoordeling komen (MER geeft later uitsluitsel) vormt groot risico, zeker nu MER voor WTC negatief is over gevolgen voor de natuur	Voer de passende beoordeling goed uit en beschrijf goed wat gedaan gaat worden. Blijf het altijd een passende beoordeling noemen, en niet voortoets of vogel- en habitattoets. Organiseer m.b.t. de Nbw-

	vergunning een apart traject/project.
De instandhoudingsdoelstellingen zijn nog niet vastgesteld. Dus: uitgaan van concept-doelstellingen.	Als bevoegd gezag vooraf aangeven dat uitgegaan wordt van concept-doelstellingen. Van belang is dat dit schriftelijk (als mededeling) plaatsvindt (i.v.m. bewijs achteraf).
Er kan geen zekerheid worden geboden over de afwezigheid van schadelijke gevolgen.	- Zoveel mogelijk zekerheid proberen te krijgen, bijvoorbeeld door extra onderzoek naar de flexibele stortstrategie, het uitvoeren van kleinschalige experimenten. - Continue monitoring van de gevolgen en, indien nodig, aanpassen van de stortstrategie, waarvoor zowel in Wvo-vergunning als Nbwet-vergunning zoals door ons voorgesteld een basis is. Omdat het niet uitgesloten is dat op deze wijze nog een restrisico overblijft dat door LNV niet acceptabel wordt gevonden. - Voorbereiden op het moeten toepassen van het zware regime van de Nbw-vergunningverlening, d.w.z.: alternatieventoets, dwingende reden van groot openbaar belang aantonen, en compensatie.
Nieuwe wet- en regelgeving (zie bijlage I voor overzicht). Met name Besluit bodemkwaliteit kan tot veranderingen leiden.	Bijhouden relevante ontwikkelingen, via V&W/DGW.
Hoeveelheid te baggeren/storten baggerspecie is niet meer dan een verwachting.	Vooraf zo nauwkeurig mogelijk inschatten hoeveel er op welke locaties wordt gebaggerd/gestort.
Uitkomst m.e.r. is er nog niet, en uitkomst passende beoordeling evenmin. Uitkomst hiervan is van invloed op verruimingsproject	Resultaten afwachten en zo spoedig mogelijk toetsen aan voorliggend Plan van Aanpak
Bezwaren/klachtenprocedures, ook met het oog op de natuurcompensatie/ontpoldering (overigens is natuurcompensatie gekoppeld aan 2 ^e verdieping). Indien voortgang rondom natuurontwikkeling stagneert, zullen milieuorganisaties waarschijnlijk juridische procedures gaan voeren, tegen m.e.r.-plichtige besluit, maar later ook tegen de Wvo-vergunning	Risico's bij natuurbescherming minimaliseren door vroeg te beginnen, alle relevante partijen erbij te betrekken en goed te onderbouwen met onderzoeken. Dat is belangrijk met het oog op eventuele bezwaren.
Mogelijk risico	Te nemen maatregel
Onvoldoende (borging van) kennis over morfologie van de Westerschelde	<i>Juridisch</i> Om invloed te houden op de onzekerheid die nu eenmaal eigen is aan dit soort grote projecten, is de kwaliteit van de project-m.e.r. c.q. de zekerheid die hiermee op voorhand kan worden geboden bepalend. Indien leemten in kennis blijven bestaan, dient te worden voorzien in nader onderzoek en nadere besluitvorming, te koppelen aan de Wvo- en/of Nbwet-vergunning via een onderzoeks- en goedkeurings-

	verplichting. <i>Organisatorisch</i> Instellen onafhankelijke (deels: wetenschappelijke) klankbordgroep. Weliswaar wettelijk niet voorgeschreven, maar past wel binnen de randvoorwaarden van een zorgvuldig handelende overheid (zorgvuldigheidsbeginsel ex Awb)
--	---

7 Conclusies en aanbevelingen

Het voorliggende PvA geeft, naast een uitgebreide uiteenzetting van tal van juridische verplichtingen, een voorstel voor de juridische vormgeving van de voorgenomen flexibele stortstrategie. Daarnaast is ingegaan op de coördinatieverplichting zoals deze voortvloeit uit de Tracéwet. Op basis hiervan wordt het vergunningenproces versneld en worden procedurele en materiële risico's zo klein mogelijk gehouden.

Het rapport gaat met name in op de 'flexibele Wvo-vergunning' en de aspecten in het kader van de natuurbeschermingswetgeving. Hieronder worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

Coördinatie en de Tracéwet

Voor de Tracéwetprocedure is geconcludeerd dat (naast de verdiepingsactiviteiten) ook onderhoudswerkzaamheden kunnen worden meegenomen. Het onderhoud kan immers niet los worden gezien van de feitelijke verdieping. Zonder onderhoudsbaggerwerkzaamheden zou de verdieping waarop nu juist de Tracéwet (Tw) ziet, niet gerealiseerd kunnen worden. Vanzelfsprekend echter kan er van een onbepaalde c.q. voortdurende verdieping in de zin van de Tw geen sprake zijn. Om die reden is geadviseerd de termijn van de 'combinatievergunning' (voor zowel verruimen als onderhouden) te stellen op een termijn van 5 jaar. Enig risico van deze uitleg is, waar het de relatie met de Tw betreft, dat gesteld zou kunnen worden dat de onderhoudswerkzaamheden alleen tot de verdiepingswerkzaamheden gerekend kunnen worden tot aan het moment dat de vaargeul op diepte is gebracht. Nadat de uiteindelijke diepte zou zijn bereikt, is er vanaf dat moment uitsluitend sprake van het onderhouden van de vaargeul. In dit geval zou dat betekenen dat de vergunning voor een kortere termijn (2 jaar) zou moeten worden verleend. Na deze kortere termijn zou er dan een afzonderlijke onderhoudsvergunning moeten worden aangevraagd. Ons inziens echter is dit risico beperkt.

Een flexibele Wvo-vergunning

Voor de (ontwerp-) vergunningaanvraag betekent het inbedden van de flexibele stortstrategie in de vergunning het volgende:

- De vergunning wordt verleend voor een periode van 5 jaar, en deze ziet op zowel de aanleg- als de onderhoudswerkzaamheden, nu deze niet los van elkaar te beschouwen zijn. Immers: op diepte brengen veronderstelt op diepte houden.
- Voor het Nederlandse gebied van de Schelde als geheel (Westerschelde) geldt een maximum aan de totale hoeveelheid te storten bagger. Er wordt met andere woorden een 'stolp' geïntroduceerd, die gebaseerd is op de te verwachten hoeveelheid totaal te storten baggerspecie. De totale vast te stellen hoeveelheid te storten baggerspecie mag nimmer worden overschreden.
- Er worden meer en grotere stortvakken aangewezen dan de huidige stortlocaties, die zowel de ruimte bieden aan de aanvangsstortstrategie als aan het aanbrengen van wijzigingen daarin (flexibel storten).

- Per stortlocatie, waarvan de coördinaten in de vergunningaanvraag duidelijk en onweerlegbaar worden vastgelegd, worden in de vergunningaanvraag, voor zover nodig, achtereenvolgens opgenomen (en in de vergunning vastgesteld):
 - de minimaal te verwachten te storten specie ('verwachtingswaarde');
 - de maximale draagkracht van de stortlocatie;
 - de voorwaarden voor het gebruik van de stortlocatie.
- De optelsom van de verschillende locaties is meer dan de hoeveelheid van de stomp. Echter er zal nooit meer gestort worden dan de hoeveelheid van de stomp. Indien een specifieke stortlocatie bijvoorbeeld geheel wordt volgestort, is het aan de vergunninghouder elders (binnen de vergunde stortlocaties) compensatie te zoeken. Juist hierin zit met name ook de flexibiliteit

Het bovenstaande stelt zware eisen aan de onderbouwing van de flexibele stortstrategie in de m.e.r.

- De m.e.r. zal geen definitieve stortstrategie opleveren omdat dit haaks staat op het streven naar flexibiliteit. Wat de m.e.r. wél zal moeten leveren is een onderbouwde aanvangsstortstrategie (voorkeursalternatief). Voorts zal de m.e.r. zich moeten uitspreken over de aanvaardbaarheid en maximale draagkracht van mogelijke andere stortlocaties die de ruimte moeten bieden om in de aanvangsstrategie latere aanpassingen aan te brengen (flexibele stortstrategie).
- Als op de hiervoor beschreven wijze in de m.e.r. een goede onderbouwing wordt gegeven van de vergunning, lijkt het mogelijk om in het Wvo-vergunningkader de beoogde flexibiliteit te waarborgen.
- Als de m.e.r. zich (onverhoopt) zou beperken tot het enkel onderbouwen van het voorkeursalternatief (aanvangsstrategie) en zich niet zou uitspreken over de aanvaardbaarheid van mogelijke stortlocaties die ruimte bieden voor flexibiliteit, dan zal van die andere stortlocaties pas gebruik gemaakt kunnen worden nadat daarvoor een nieuwe vergunning is verstrekt en daarvoor aanvullend onderbouwend m.e.r.-onderzoek is gedaan. Aan de beoogde flexibiliteit wordt dan niet voldaan.

Natuurbeschermingswetgeving

Natuurbeschermingswet 1998

De belangrijkste wet is de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet roept de volgende verplichtingen in het leven voor besluitvorming rond de Westerschelde (voor zover relevant voor de verdieping):

- a) het treffen van instandhoudingsmaatregelen gericht op behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding en het vaststellen van een beheersplan (art. 19a);
- b) het vaststellen van een beheersplan waarin beheersmaatregelen gericht op de instandhouding van het gebied worden opgenomen;
- c) een verbod om zonder vergunning projecten of andere handelingen te realiseren of te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen kunnen verslechteren of een verstorend effect daarop kunnen hebben, tenzij het gaat

om handelingen op grond van het beheersplan (art. 19d). Bevoegd gezag voor vergunningverlening betreffende de verdieping van de Westerschelde is de Minister van LNV;²⁷

- d) het, in het kader van de vergunningverlening als bedoeld onder a), uitvoeren van een passende beoordeling indien het project of andere handeling afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kan hebben voor het betreffende gebied. Deze passende beoordeling kan onderdeel uitmaken van de m.e.r. (art. 19f) en moet op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, inventariseren. Het voorzorgsbeginsel speelt hierbij een rol (kokkelvisserijarrest HvJEG);
- e) de vergunning kan alleen worden verleend indien uit de passende beoordeling, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen, blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied met zekerheid niet zullen worden aangetast (art. 19g). Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn (kokkelvisserijarrest HvJEG);
- f) als deze zekerheid niet kan worden verkregen, kan de vergunning slechts worden verleend indien er geen alternatieve oplossingen zijn en dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard noodzaken tot het uitvoeren van het project of de handeling (art. 19g lid 2);
- g) in dat geval worden voorschriften aan de vergunning verbonden die de verplichting inhouden compenserende maatregelen te treffen. Het beoogde resultaat van deze maatregelen moet zijn bereikt op het tijdstip waarop de significante gevolgen zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen (art. 19h).

Aandachtspunten van belang voor de verdieping van de Westerschelde zijn:

- Voor sommige habitattypes en voor sommige soorten gaat een verbeterdoelstelling gelden. De verbetering zal eerst moeten worden bereikt, waarna er geen verslechtering mag plaatsvinden. Op het moment van besluitvorming over de Nbwet-vergunning moet duidelijk zijn hoe de verbeterdoelstelling wordt gerealiseerd en dat de flexibele stortstrategie geen significante effecten heeft voor de aldus verbeterde of de te verbeteren kwaliteit. Idealiter zou de flexibele stortstrategie, in samenhang met een fors pakket aan extra natuurontwikkelingsmaatregelen, moeten leiden tot verbetering van de kwaliteit van het gebied.
- Activiteiten in de vaargeul: gekeken zal moeten worden naar de (externe) effecten van activiteiten in de vaargeul op vogels en habitattypes.

²⁷ Het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 2005, 437) bepaalt dat de Minister van LNV bevoegd gezag is voor (o.a.) activiteiten waarvoor vergunning wordt aangevraagd door buitenlandse mogendheden (art. 2 sub a), en ook activiteiten die direct het te Londen gesloten Tractaat met België van 19 april 1839 raken (art. 2 sub b).

- Cumulatie: de effecten van andere activiteiten moeten worden meegenomen in de passende beoordeling. Doelstelling is het behoud van het gebied in een gunstige staat. Van invloed hierbij zijn de vorige verdieping en klimaatverandering.
- Wetenschappelijke zekerheid zal zeer moeilijk te verkrijgen zijn. Als wordt ingeschat dat de vereiste zekerheid niet kan worden verkregen, moet de toepassing van art. 19g lid 2 (alternatieventoets, dwingende reden van groot openbaar belang-toets) en art. 19h (compensatie) worden voorbereid. Onze inschatting is dat het ontbreken van alternatieven en de aanwezigheid van een dwingende reden van groot openbaar belang wel kan worden aangetoond door de aanvrager van de vergunning. De meeste discussie zal wel ontstaan rond de compensatie. Overigens kan compensatie ook noodzakelijk zijn vanwege het omgevingsplan.
- Voortdurende activiteiten: vergunningverlening eenmalig (voor aantal jaren) met monitorings- en rapportageverplichtingen of vergunningverlening regelmatig (analogie met kokkelvisserij)? De vergunning voor een aantal jaren verdient naar onze mening de voorkeur, niet alleen omdat een en ander procedureel minder belastend is, maar ook omdat verdieping en onderhoud vanuit ecologisch perspectief moeilijk te scheiden zijn.

Flora- en Faunawet

De baggerwerkzaamheden zelf kunnen wellicht verstorend zijn voor vogels. Twee mogelijke oplossingen hiervoor zijn:

- het werk zodanig inrichten dat er in het broedseizoen niet in de buurt van nesten wordt gewerkt (voorkeur 1) of, indien deze optie niet mogelijk is,
- een beroep te doen op art. 2 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.

Wet ruimtelijke ordening: ecologische hoofdstructuur

Ingrepen in de ecologische hoofdstructuur – waartoe de Westerschelde behoort - zijn niet toegestaan indien hierdoor de kwaliteiten van het gebied direct of indirect worden aangetast of de ecologische ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied worden belemmerd. Alleen bij redenen van groot openbaar belang en het ontbreken van reële alternatieven kan hiervan worden afgeweken. Er dient dan te worden gecompenseerd: compensatie van oppervlakte met directe effecten, compensatie van kwaliteitsverlies en er mag netto geen verlies aan natuurwaarden optreden.

Projectrisico's en kwaliteitsborging

Ten slotte is ingegaan op de belangrijkste projectrisico's, die zowel organisatorisch als juridisch van aard zijn. Voor elk van onderstaande risico's zijn er in hoofdstuk 6 maatregelen aanbevolen om de risico's zo beperkt mogelijk te houden:

- De Tracéwetprocedure kan alleen zien op besluiten die met de verdieping verband houden. Er is een juridisch risico dat de onderhoudswerkzaamheden niet als onderdeel uitmakend van de aanleg-/verdiepingswerkzaamheden worden beschouwd.

- De morfologische wetenschap is nog volop in ontwikkeling. Het is moeilijk de toekomst c.q. de morfologische (en ecologische) effecten te voorspellen. Dit kan ertoe leiden dat de Wvo-vergunning niet kan worden verleend.
- Onzekerheid over gevolgen die uit de passende beoordeling komen (MER geeft later uitsluitsel) vormt groot risico, zeker nu MER voor WTC negatief is over gevolgen voor de natuur. De uitkomst van de m.e.r. is er nog niet, en de uitkomst van de passende beoordeling evenmin. Deze zijn van invloed op het verruimingsproject.
- In het kader van de natuurbeschermingswetgeving zijn de instandhoudingsdoelstellingen nog niet vastgesteld. Werken met concept-doelstellingen kan een risico vormen.
- Er kan, in het kader van de natuurbescherming, geen zekerheid worden geboden over de afwezigheid van schadelijke gevolgen.
- Nieuwe wet- en regelgeving (zie bijlage I voor overzicht). Met name het Besluit bodemkwaliteit, dat voorzien wordt in werking te treden in 2007, kan tot veranderingen leiden.
- Hoeveelheid te baggeren/storten baggerspecie is niet meer dan een verwachting
- Bezwaren/klachtenprocedures vormen altijd een risico, in casu ook met het oog op de natuurcompensatie/ontpoldering (overigens is natuurcompensatie gekoppeld aan 2^e verdieping). Indien voortgang rondom natuurontwikkeling stagneert, zijn juridische procedures te verwachten tegen zowel het m.e.r.-plichtige besluit, maar later ook tegen de Wvo-vergunning.

Bijlage I: ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Er is sinds 2005 een aantal zeer belangrijke ontwikkelingen gaande, te weten:

- Enige nieuwe jurisprudentie rondom het begrip ‘afvalstof’;
- De ontwikkeling van een nieuwe Europese richtlijn Afvalstoffen;
- De ontwikkeling van de amvb ‘Besluit Bodemkwaliteit’.

Hieronder wordt kort op elk van deze punten ingegaan.

Nieuwe jurisprudentie rondom het begrip afvalstof

Relevant rondom het afvalstoffenbegrip is het volgende, hetgeen van belang kan zijn voor de vraag of baggerwerkzaamheden in de Westerschelde überhaupt wel als afvalstoffenactiviteiten te bestempelen zijn. Zo kan worden betoogd dat de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (RL 75/442, verder: de richtlijn) niet van toepassing is op door de overheid (Ministerie V&W/RWS) te verrichten baggeractiviteiten. Niet ter discussie staat dat baggerspecie als zodanig een afvalstof is (bijlage 1 van de richtlijn is hier duidelijk over). Echter, er is meer voor nodig om tot de conclusie te komen dat er ook werkelijk van een afvalstof als bedoeld in de richtlijn sprake is. In onderstaande kleinere letters worden wat bespiegelingen gegeven die ons inziens van belang zijn bij deze discussie.

Volgens art. 1 Richtlijn is het voor het antwoord op de vraag of er van een afvalstof sprake is van belang dat er een ‘houder’ is die zich van de stof of het product ‘ontdoet’ (of voornemens zich te ontdoen of zich moet ontdoen). Ergo: er moet zowel worden voldaan aan het houderschap- als aan het ontdoeningscriterium. Bijlage I is immers louter indicatief, daar de kwalificatie als afvalstof vooral afhangt van het gedrag van de houder en van de betekenis van de term ‘zich ontdoen van’ (zie in die zin arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonië, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 26, en 18 april 2002, Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, punt 22). De omstandigheid dat bijlage I stoffen en materialen vermeldt, is dus slechts een aanwijzing dat zulke stoffen onder het begrip afvalstof vallen. Zij maakt het op zichzelf niet mogelijk om stoffen die de grond en het grondwater verontreinigen, als afvalstof te kwalificeren. Derhalve is steeds van belang na te gaan of de met de stoffen (baggerspecie) verrichte handelingen te kwalificeren zijn als het zich door een houder ervan te ontdoen. Ten slotte komt er sinds de beschikking van 15 januari 2004 (Saetti en Frediani, C-235/02) betekenis toe aan een ander criterium dat hier kortheidshalve als het ‘zekerheidscriterium’ wordt aangemerkt en dat in een tweetal arresten van het Europese Hof is bevestigd (C-121/03 en C-416/02, beide van 8 september 2005). Op elk van de drie criteria wordt hieronder nader ingegaan.

Houderschapscriterium

Art. 1 definieert als houder: ‘de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft (onze cursivering)’. Het spreekt voor zich dat de gemiddelde onderneming of inrichting (hierop komen wij nog terug bij de behandeling van art. 11) de bezitter is van de bij een productieproces vrijkomende afvalstoffen. Hij is zelf de

voortbrenger van de afvalstoffen (vgl. ook de definitie van producent in art. 1, onder b28) en het is dan ook zaak dat hij zorgdraagt voor een milieuhygiënische/-bewuste inzameling en verwerking van de afvalstoffen. Maar kan worden gesteld dat baggeractiviteiten (waaronder het nuttig toepassen hiervan) tot dezelfde conclusie leiden? Is er voor de op de waterbodem liggende en hiermee vermengde baggerspecie een houder c.q. bezitter? Ons inziens is te beargumenteren dat dit niet het geval is, immers:

- Van één producent zoals bedoeld in de richtlijn is geen sprake. De verontreinigde bagger kent tal van producenten in binnen- en buitenland. Als de overheid al producent is van baggerspecie, dan is het slechts één van de vele veroorzakers;
- Zolang de bagger ‘gewoon’ op de waterbodem blijft liggen, hier zelfs onderdeel van uitmaakt, is de bagger een onroerende zaak (natte bodem) en geen roerende zaak waarop de richtlijn betrekking heeft. Van een zaak is overigens sprake wanneer het om een voor ‘menselijke beheersing vatbare stof’ gaat. Interessant hierbij is één van de eerstgenoemde overwegingen uit de richtlijn: ‘overwegende dat een doeltreffende en samenhangende regeling inzake verwijdering van afvalstoffen (...) zou moeten worden toegepast op *roerende goederen waarvan de houder zich ontdoet* of krachtens de geldende nationale bepalingen moet ontdoen, met uitzondering van radioactieve afvalstoffen, afval afkomstig uit mijn – en landbouw, kadavers, afvalwater, gasvormige effluënten en afvalstoffen die aan een specifieke communautaire regeling zijn onderworpen (onze cursivering)’. Zolang de bagger onderdeel uitmaakt van de waterbodem (en daarmee van het oppervlaktewater) vormt deze een zgn. *res nullius* (een aan niemand toebehorende zaak) dan wel een *res communes* (een aan iedereen toebehorende zaak). Pas wanneer de bagger wordt opgepakt – en daarmee beheersbaar wordt gemaakt - kan er van bezit sprake zijn, niet eerder
- Van een *bezitter* is geen sprake, hooguit van een *beheerder* (ergo: de water-beheerder). Van bezit is slechts sprake wanneer een goed (waaronder een zaak) ‘voor zichzelf gehouden wordt’ (vgl. art. 3:107 jo. artt. 3:1 en 3:2 Burgerlijk Wetboek).

Ontdoeningscriterium

Wat betreft het ontdoeningscriterium moet worden opgemerkt dat dit criterium een bezitter veronderstelt (volgt uit de verschillende definities van art. 1) die zich van de specie ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of moet ontdoen. Van bezit kan echter pas sprake zijn wanneer de specie voor menselijke beheersing vatbaar is gemaakt. Zolang er niets wordt gedaan met de baggerspecie (als onderdeel van het oppervlaktewatersysteem) is er ook geen bezitter en uit de hiervoor aangehaalde definities volgt dan logischerwijs de conclusie dat de richtlijn niet van toepassing is op handelingen met baggerspecie in het oppervlaktewater.

Verder valt heel wel te beargumenteren – en naar ons idee komt hieraan ook meer betekenis toe! – dat er in geval van verplaatsen en verspreiden van baggerspecie binnen één systeem per definitie geen sprake is van ‘het zich ontdoen’. Een gemiddelde ondernemer of burger die het afval laat ophalen respectievelijk de vuilniszak buiten zet, ontdoet zich echt van dit afval: zijn zelf geproduceerde afval verlaat het ‘systeem’ (bedrijf/woning) waar het is geproduceerd. Indien echter de spreekwoordelijke vuilniszak van de woonkamer naar de slaapkamer wordt gebracht kan niet worden gezegd dat er van ‘ontdoen’ sprake is: het afval blijft binnen het

²⁸ ‘producent’: elke persoon wiens activiteit afvalstoffen heeft voortgebracht (‘eerste producent’) en/of elke persoon die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen heeft verricht die leiden tot wijziging in de aard of de samenstelling van die afvalstoffen.

‘systeem van de woning’. Zo is het ons inziens ook met baggerspecie die binnen een watersysteem (ex KRW) wordt verplaatst, wordt omgewoeld, wordt verspreid, e.d. Van ontdoen zoals bedoeld in de richtlijn is geen sprake. Het Hof oordeelt weliswaar dat het werkwoord ‘zich ontdoen van’ niet restrictief moet worden uitgelegd in het licht van het doel van de richtlijn 29 - ‘de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen’, zowel als in het licht van artikel 174, lid 2, EG, dat bepaalt dat het milieubeleid van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming nastreeft en onder meer berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen – maar deze uitleg is ons inziens enkel van toepassing in het geval er een houder/bezitter is die afvalstoffen ophaalt, transporteert, behandelt, opslaat en/of stort. Daarvan is in het kader van het Besluit Bodemkwaliteit geen sprake.

Zekerheidscriterium

De werkingssfeer van het begrip ‘afvalstof’ in de zin van de richtlijn hangt derhalve af van de betekenis van de term ‘zich ontdoen’ als bedoeld in artikel 1, sub a, eerste alinea, van deze richtlijn. In bepaalde situaties echter vormen goederen, materialen of grondstoffen die worden verkregen door delving of bij een productieproces zonder dat die handelingen in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, mogelijk niet een residu, doch wel een bijproduct waarvan de onderneming zich niet wil ‘ontdoen’ in de zin van de richtlijn, maar dat zij in een later stadium, in voor haar gunstige omstandigheden, wil exploiteren of op de markt brengen zonder voorafgaande bewerking. In dat geval is er geen enkele rechtvaardigingsgrond om de bepalingen van deze richtlijn, die zijn bedoeld ter verzekering van de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen, toe te passen op goederen, materialen of grondstoffen die, los van enige bewerking, economisch gezien de waarde van producten hebben en als zodanig zijn onderworpen aan de wettelijke regeling die op deze producten van toepassing is, mits dit hergebruik niet slechts mogelijk maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces (zie arrest van 18 april 2002, *Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, C-9/00).

Het Hof oordeelde in een paar andere zaken – daar waar de behoeften van andere marktdeelnemers geen rol speelden - dat ganggesteente en na de ertsconcentratie resterend zand die afkomstig zijn van de exploitatie van een mijn niet als afvalstoffen in de zin van de richtlijn zijn aan te merken wanneer de houder ervan ze rechtmatig gebruikt voor de noodzakelijke opvulling van de galerijen van die mijn en afdoende garanties geeft voor de identificatie en het daadwerkelijke gebruik van deze stoffen (zie in deze zin arrest *AvestaPolarit Chrome*). Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat in de zin van deze richtlijn geen afvalstof vormt, petroleumcokes die in een petroleumraffinaderij bewust wordt geproduceerd of bij de gelijktijdige productie van andere brandbare petroleumderivaten ontstaat en die met zekerheid wordt gebruikt als brandstof voor de energiebehoeften van de raffinaderij en van andere industriebedrijven (beschikking van 15 januari 2004, *Saetti en Frediani*, C-235/02). En ook dierlijke mest is, in dezelfde omstandigheden, niet als afvalstof

²⁹ Zie onder meer: arrest van 28 maart 1990, *Vessoso en Zanetti*, C-206/88 en C-207/88, Jurispr. blz. I-1461, punt 12.

aan te merken indien deze als bodemmeststof rechtmatig op of in naar behoren geïdentificeerde gronden wordt gebracht en de opslag ervan tot de voor deze bemestingsactiviteiten vereiste hoeveelheid wordt beperkt (C-121/03 en C-416/02, beide van 8 september 2005). Anders dan de Commissie stelde, oordeelde het Hof dat deze zienswijze niet enkel dient te gelden voor dierlijke mest die als meststof wordt gebruikt op de gronden van het landbouwbedrijf dat hem heeft voortgebracht.

Conclusie voor wat betreft het zekerheidscriterium: een stof dient niet als afvalstof in de zin van de richtlijn te worden aangemerkt indien zij, als bijproduct (en niet als residu), met zekerheid wordt gebruikt (of: zal worden gebruikt) voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan die welke ze heeft voortgebracht (C-9/00), dan wel wanneer gebruik van dezelfde stoffen binnen een vooraf afgebakend gebied of bedrijf of elke andere duidelijke entiteit plaatsvindt (Saetti/Frediani en (C-121/03 en C-416/02). Ergo:

- wanneer grond, bagger en/of bouwstoffen met zekerheid als bijproduct worden gebruikt voor de behoeften van andere marktdeelnemers (bv. agrariërs die op de kant gebrachte specie over hun percelen verspreiden), dan valt dit gebruik buiten het toepassingsbereik van de richtlijn.
- wanneer grond, bagger en/of bouwstoffen met zekerheid worden gebruikt binnen een vooraf afgebakend gebied, bedrijf of elke andere duidelijke entiteit, dan valt dit gebruik buiten het toepassingsbereik van de richtlijn.

De richtlijn ziet niet op baggeractiviteiten door de overheid

Uit artikel 11 volgt dat er een vrijstelling van de vergunningplicht (ex art. 9 en 10) mogelijk voor a) inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen, en voor b) inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen. In art. 11 wordt nadrukkelijk een onderscheid gemaakt tussen ‘inrichtingen of ondernemingen’ enerzijds en ‘bevoegde instanties’ anderzijds. Zo moeten inrichtingen of ondernemingen zich bij de bevoegde instanties laten registreren (lid 2). Voor baggeractiviteiten door de overheid – voor particuliere baggeraars ligt dit anders - zou dit betekenen dat zij zich bij zichzelf zouden moeten registreren. Op zijn minst opmerkelijk te noemen, maar alleszins begrijpelijk vanuit de oorspronkelijke bedoeling van de richtlijn. Uit de overwegingen – overweging 3 – volgt onder meer dat de richtlijn mede als doel heeft de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen. Ervan uitgaande dat er in het kader van het Besluit Bodemkwaliteit niet van storten sprake is (dat wordt immers elders gereguleerd), valt op dat de hier in de overweging genoemde activiteiten niet zien op de baggeractiviteiten zoals die worden gereguleerd door het Besluit Bodemkwaliteit.

Ook uit de redactie van art. 11 valt ons inziens te concluderen dat de richtlijn niet van toepassing is op *door de overheid* te verrichten baggeractiviteiten. Daarbij spreekt het naar ons idee voor zich dat de richtlijn vooral is ingegeven door activiteiten door private partijen die per definitie een eigen economisch belang dienen, daar waar de overheid het algemeen maatschappelijke belang dient. Dit laatste geldt temeer wanneer er binnen milieuhygiënische randvoorwaarden gezocht wordt naar de meest kosteneffectieve oplossingen. Juist uit dit hier geformuleerde uitgangspunt (kosteneffectief opereren binnen milieuhygiënische

randvoorwaarden) is de ontwikkeling van de door de verschillende departementen te ontwikkelen amvb ontstaan.

Conclusie afvalstoffenbegrip en baggerwerkzaamheden

Ons inziens is duidelijk dat de richtlijn afvalstoffen is voortgekomen (1975!) uit de wens, bij inrichtingen en ondernemingen bij productieprocessen vrijkomende afvalstromen beter te beheersen. Begrippen als ‘producent’, ‘houder’ en ‘bezit’ zijn hier illustratief, evenals de redactie van art. 11 die duidelijk maakt dat de richtlijn uitsluitend betrekking heeft op afvalstoffen die vrijkomen bij ondernemingen en inrichtingen. Meest belangrijk echter is dat er van ‘het zich ontdoen’ zoals bedoeld in art. 1 geen sprake is waar het handelingen met baggerspecie betreft binnen een watersysteem. De richtlijn vindt dan geen toepassing.

Tevens dient een stof niet als afvalstof in de zin van de richtlijn te worden aangemerkt indien zij, als bijproduct (en niet als residu), met zekerheid wordt gebruikt (of: zal worden gebruikt) voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan die welke ze heeft voortgebracht (C-9/00), dan wel wanneer gebruik van dezelfde stoffen binnen een vooraf afgebakend gebied of bedrijf of elke andere duidelijke entiteit plaatsvindt (Saetti/Frediani en (C-121/03 en C-416/02). Ergo: wanneer grond, bagger en/of bouwstoffen met zekerheid als bijproduct worden gebruikt voor de behoeften van andere marktdeelnemers (bv. agrariërs die op de kant gebrachte specie over hun percelen verspreiden), dan valt dit gebruik buiten het toepassingsbereik van de richtlijn. En: wanneer grond, bagger en/of bouwstoffen met zekerheid worden gebruikt binnen een vooraf afgebakend gebied, bedrijf of elke andere duidelijke entiteit, dan valt dit gebruik eveneens buiten het toepassingsbereik van de richtlijn.

De eindconclusie kan zijn dat voor de ‘natte toepassingen’ de richtlijn niet van toepassing is op grond van het houderschaps- en het ontdoeningscriterium (en voor de ‘droge toepassingen’ staat het door het Europese Hof geformuleerde zekerheidscriterium aan toepassing in de weg).

Nieuwe Europese richtlijn Afvalstoffen

Er is sinds 21 december 2005 een voorstel voor een nieuwe Europese Richtlijn Afvalstoffen (COM(2005) 667 definitief en 2005/0281 (COD)). In het voorstel wordt baggerspecie van de reikwijdte van de richtlijn uitgezonderd (art. 2, lid 1 onder f: ‘niet uitgegraven vervuilde grond’). Hoewel het hier een voorstel betreft en de discussie in Brussel nog volop plaatsvindt, is deze ontwikkeling van belang voor het ‘Westerscheldeproject’.

Inmiddels (mei 2006) heeft de Europese Commissie geoordeeld dat er geen vrijstelling voor baggerspecie kan worden opgenomen (de discussie hierover wordt nog wel gevoerd).

Amvb 'Besluit bodemkwaliteit'

In 2007 zal, zo is de planning, een nieuwe amvb van kracht worden: 'Besluit bodemkwaliteit'. In dit besluit worden grond en baggerspecie ondergebracht in een eigen kader, waarbij de intensiteit van bodembeheer eenduidiger wordt gekoppeld aan de risico's op het ontstaan van verontreiniging, op blootstelling aan of verspreiding van verontreiniging en waarbij de decentrale overheden binnen rijkskaders meer ruimte krijgen voor het realiseren van gebiedsgerichte kwaliteitsambities, het bodemgebruik en het daarmee samenhangende grondverzet of de baggeropgave, door middel van transparante en democratisch controleerbare besluiten.

In het nieuwe besluit wordt één samenhangende beoordelingssystematiek neergelegd voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie. Bij lagere risico's kan sprake zijn een ruimhartiger nuttige toepassing hiervan, omdat hergebruik van secundaire bouwstoffen, grond en baggerspecie als onderdeel van de natuurlijke kringloop duurzamer is dan het storten daarvan en vervanging met primaire grondstoffen door middel van zand-, klei- en grindwinning. Op grond van bij ministeriële regeling vast te leggen normstelling zal het overgrote deel van grond en baggerspecie (na melding) vrij kunnen worden toegepast. Een Wvo-vergunning is alsdan niet meer nodig! Essentieel is dan wel dat niet van 'storten' kan worden gesproken! In die zin moet de vraag thans worden gesteld of het spreken over een flexibele stortstrategie wel wijs is nu de nieuwe regelgeving de verschillende baggeractiviteiten als 'bodemtoepassingen' dan wel als 'verspreiden van specie' karakteriseert. Relevant hierbij is tevens dat in het kader van de nieuwe regelgeving het Ivb bij de Wm wordt aangepast (cat. 28.3 wordt, zo is momenteel voorzien, aangepast).

Een ontwerp van het nieuwe besluit is in april in de Staatscourant geplaatst. Er moet tevens rekening mee worden gehouden dat het ontwerp nog (aanzienlijke) wijzigingen zal ondergaan.

Bijlage II: interviews

Interviews zijn gehouden met:

- L. van den Abeele, Aanvrager Wvo-vergunning, Afdeling Maritieme Toegang.
- R. van den Broek, (vervangend) Projectleider verruiming VL, Afdeling Maritieme Toegang.
- R. Bustraan, Wvo-vergunningverlening, RWS/Zeeland.
- J. Claessens, projectdirecteur Proses 2010.
- V. Klap, coördinator werkgroep Schelde, Zeeuwse Milieu Federatie.
- C. Lechat, jurist, Afdeling Maritieme Toegang.
- M. Pross, Bureau vergunningen natuur en milieu, Provincie Zeeland.
- J. Snoep, Wvo-vergunningverlening, RWS/Zeeland.
- H. Verbeek, projectleider verruiming NL, RWS/Zeeland.
- G. Verschuren, LNV, Directie Regionale Zaken, vestiging Zuid.
- J. Versteeg, Bureau vergunningen natuur en milieu, Provincie Zeeland.

Bijlage III: begeleidingscommissie en onderzoekers

Betrokken partijen (alfabetisch):

- L. van den Abeele*, aanvrager Wvo-vergunning voor storten onderhoudsbagger, Afdeling Maritieme Toegang
- R. Braat*, Beleidsmedewerker, LNV Regiodirectie zuid
- D. de Brauw, Projectleider verruiming VL, Afdeling Maritieme Toegang
- R. van den Broek, (vervangend) Projectleider verruiming VL, Afdeling Maritieme Toegang
- R. Bustraan*, Wvo-vergunningverlening, Rws/Zeeland
- J. Claessens, projectdirecteur, Proses 2010
- J. Coosen, Programmamanager verruiming, ProSes2010
- G. Janssens*, Jurist, ProSes2010
- K. de Groot*, Afd. Hfd scheepvaart, Rws/Zeeland
- L. Harpe*, Best. Jur. Zaken, Rws/Zeeland
- V. Klap*, Coördinator werkgroep Schelde, Zeeuwse Milieu Federatie
- C. Lechat*, Jurist, Afdeling Maritieme Toegang
- Y. Meersschant*, Hydraulisch onderzoek, Waterloopkundig laboratorium Borgerhout
- K. Mergaert, Celhoofd, Afdeling Maritieme Toegang
- J. Snoep*, Wvo-vergunningverlening, Rws/Zeeland
- P. Post*, jurist, tevens opdrachtbegeleider, ProSes2010
- M. Pross*, Bureau vergunningen natuur en milieu, Provincie Zeeland
- Y. Plancke*, Ingenieur, Waterloopkundig laboratorium Borgerhout
- H. Verbeek, Projectleider verruiming NL, Rws/Zeeland
- S. Verheyen, Programmamanager verruiming, ProSes2010
- G. Verschuren*, LNV Regiodirectie zuid
- J. Versteeg*, Bureau vergunningen natuur en milieu, Provincie Zeeland
- W. Vinke*, regiobeheerder, Rws/Zeeland
- K. van Westenbrugge*, morfologie, Rws/Zeeland
- G. van Woudenberg*, Jurist, Rws/Zeeland

* lid begeleidingscommissie

Onderzoekers

- prof.mr. Jonathan Verschuuren, Universiteit van Tilburg, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken
- mr. Peter de Putter, Sterk Consulting
- mr. Miriam Aerts, Sterk Consulting

Bijlage IV: concept-vergunningaanvraag

Vooraf

Voor de (ontwerp-)vergunningaanvraag betekent het inbedden van de flexibele stortstrategie in de vergunning het volgende:

- De vergunning wordt verleend voor een periode van 5 jaar, en deze ziet op zowel de aanleg- als de onderhoudswerkszaamheden, nu deze niet los van elkaar te beschouwen zijn. Immers: op diepte brengen veronderstelt op diepte houden.
- Voor het Nederlandse gebied van de Schelde als geheel (Westerschelde) geldt een maximum aan de totale hoeveelheid te storten bagger. Er wordt met andere woorden een 'stolp' geïntroduceerd, die gebaseerd is op de te verwachten hoeveelheid totaal te storten baggerspecie, vermeerderd met een 'onzekerheidsmarge' die wordt bepaald door nautische aspecten enerzijds en morfologische aspecten anderzijds. De totale vast te stellen hoeveelheid te storten baggerspecie mag nimmer worden overschreden.
- Per stortlocatie, waarvan de coördinaten in de vergunningaanvraag duidelijk en onweerlegbaar worden vastgelegd, worden in de vergunningaanvraag, voor zover nodig, achtereenvolgens opgenomen (en in de vergunning vastgesteld):
 - de minimaal te verwachten te storten specie ('verwachtingswaarde');
 - de maximale draagkracht van de stortlocatie;
 - de voorwaarden voor het storten op deze locatie.
- De optelsom van de verschillende locaties is meer dan de hoeveelheid van de stolp. Echter er zal nooit meer gestort worden dan de hoeveelheid van de stolp. Indien een specifieke stortlocatie bijvoorbeeld geheel wordt volgestort, is het aan de vergunninghouder elders compensatie te zoeken. Juist hierin zit met name ook de flexibiliteit.

Ten aanzien van de locaties geldt verder:

- De coördinaten van de hoekpunten dienen altijd te worden aangegeven.
- De criteria voor de keuze van stortlocaties dienen te worden aangegeven.
- Er dient voldoende informatie te worden verstrekt bij de vergunningaanvraag (volgt uit de MER).
- Waar mogelijk aangeven voor stortvakken waar gestort mag worden bij eb en waar gestort mag worden bij vloed.
- Heel erg belangrijk is goed aan te geven waarom welke locaties worden aangewezen en waarom van die omvang. De redenen van het handelen dienen goed te worden aangegeven (onderbouwing door MER).
- Ook dient er te worden aangegeven voor de maximale hoeveelheid te storten baggerspecie waarom je een bandbreedte opneemt, waar die uit bestaat, de onderbouwing van de cijfers en heel erg belangrijk is de gevolgen voor het milieu/watersysteem aan te geven (onderbouwing door MER).
- De effecten van het storten van die hoeveelheid baggerspecie dienen onderzocht te zijn. Dat onderzoek (de MER die wordt opgesteld t.b.v. het Tracébesluit) dient dan ter onderbouwing van de vergunningverlening.

- In elk geval is het heel erg belangrijk dat alle besluiten, waaronder de Wvo, enorm goed gemotiveerd worden waarom deze strategie is gekozen, waarom zij zo goed is voor het systeem van de Westerschelde. Dat moet echt tot overal expliciet worden onderbouwd met zo hard mogelijk gegevens over de effectiviteit en doel van de stortstrategie.
- De MER die nu wordt opgesteld ten behoeve van het Tracébesluit moet ook de uitvoeringsvergunningen kunnen onderbouwen; d.w.z. dat de uitvoering van het voorkeursalternatief uit de project-m.e.r.-verruiming voldoende basis moet bieden om locaties aan te wijzen waarmee zowel de aanvangsstrategie als het flexibel omgaan daarmee wordt gedekt.

Deze punten dienen in de vergunningaanvraag goed in de gaten te worden gehouden. Met name het goed motiveren waarom je voor bepaalde dingen kiest en voldoende onderzoek is erg belangrijk.

Om in te kunnen spelen op de morfologische veranderingen van de Westerschelde is de flexibele stortstrategie ontwikkeld. Deze flexibele stortstrategie heeft als belangrijk doel zoveel mogelijk bij te dragen aan het behoud van de fysieke systeemkenmerken van de Westerschelde.

Bij het storten van de baggerspecie in de stortvakken treedt vertroebeling van het water op. Dit is de reden dat de Wvo-vergunning dient te worden aangevraagd. Echter het gaat hier wel om baggerspecie dat komt uit de Westerschelde en wat weer wordt teruggestort in de Westerschelde. Dit betekent geen extra verontreiniging van de Westerschelde. De flexibele stortstrategie is juist een middel om in te kunnen spelen op de veranderingen van de rivier, ten behoeve van het behoud van de natuurlijke waarden in het gebied.

Voor de beargumentatie van de flexibele stortstrategie/morfologie in samenhang met de Wvo is het goed om te weten dat op grond van art. 7, lid 5 van de Wvo op de vergunning onder meer de artt. 8.10 en 8.11 van de Wm van overeenkomstige toepassing zijn. Een redelijke uitleg van de wet leidt er toe dat voor de term 'inrichting' wordt gelezen 'lozing' en dat de term 'milieu' wordt geïnterpreteerd als 'kwaliteit van het oppervlaktewater' of '(milieu-) kwaliteit van het watersysteem'. Bij vergunningverlening in het kader van de Wvo betekent dit voorts dat de artikelen van de Wet milieubeheer die in artikel 7, vijfde lid, van de wet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, niet meer beogen dan de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater of de (milieu-)kwaliteit van het watersysteem in het geval van lozing.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-generaal Rijkswaterstaat
Directie Zeeland

VERGUNNINGAANVRAAG

WET VERONTREINIGING OPPERVLAKTEWATEREN

Baggeren en storten van baggerspecie in oppervlaktewater

Naam aanvrager: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Departement Leefmilieu en Infrastructuur
Administratie Waterwegen en Zeewezen
Afdeling Maritieme Toegang

Datum : [xx/xx/200x]

Onderwerp: Verdieping en onderhoud van de vaargeul in de Westerschelde

Status : ☒ concept
☐ definitief

BELANGRIJK: Lees eerst de toelichting en vul de aanvraag in concept in. Bespreek de conceptaanvraag met uw contactpersoon. Dien de definitieve aanvraag pas in als er overeenstemming is over de inhoud.

INHOUDSOPGAVE

1 NIET TECHNISCHE SAMENVATTING

2 ALGEMENE INFORMATIE

2.1 ALGEMENE INFORMATIE AANVRAGER

2.2 AARD VAN DE VERGUNNINGAANVRAAG

3 OVERIGE VERGUNNINGEN

3.1 WET VERONTREINIGING OPPERVLAKTEWATEREN (Wvo)

3.2 OVERIGE VERGUNNINGEN EN/OF KENNISGEVINGEN

4 GEGEVENS BAGGERLOCATIE

4.1 GEMEENTE

4.2 SITUATIETEKENING BAGGERWERKZAAMHEDEN

5 INFORMATIE BAGGERWERKZAAMHEDEN

5.1 AANLEIDING BAGGERWERKZAAMHEDEN

5.2 BAGGERMETHODE(N)

6 INFORMATIE BAGGER WERKZAAMHEDEN

6.1 DE HOEVEELHEID TE BAGGEREN MATERIAAL

6.2 DE KWALITEIT VAN HET TE BAGGEREN MATERIAAL

6.3 MOGELIJKHEID TOT HERGEBRUIKEN

7 OMGEVING EN ACTIVITEITEN

7.1 VERVUILINGSBRONNEN

7.2 MAATREGELEN TER VOORKOMING VAN VERVUILING VAN HET OPPERVLAKTEWATER

8 GEGEVENS STORTLOCATIE

8.1 TEKENING STORTLOCATIE

8.2 KADASTRALE LIGGING STORTLOCATIE

8.3 METHODE VAN STORTEN

[nieuw: 8.4 Monitoring en rapportage]

9 NADERE GEGEVENS

10 VERMELDING BIJLAGEN EN ONDERTEKENING

10.1 VERMELDING BIJLAGEN

10.2 ONDERTEKENING EN VERZENDING

1 NIET TECHNISCHE SAMENVATTING

Geef hieronder per onderwerp een korte samenvatting van de inhoud van de vergunningaanvraag

- a) Reden aanvraag vergunning
- b) Beschrijving baggerlocatie (situering)
- c) Beschrijving baggerwerkzaamheden
 - omvang aantal m³ per tijdseenheid,
 - eenmalig/doorlopend,
 - kwaliteit te baggeren/storten materiaal,
- d) Gegevens stortlocatie (situering)

In Bijlage ‘Niet technische samenvatting’

In de bijlage worden bovenstaande punten verwerkt.

Er moet meer opgenomen worden dan in bijlage 1: niet technische samenvatting van de vorige Wvo-vergunningaanvraag:

- het gaat nu ook om de verdieping en niet alleen het onderhouden van de vaargeul.
- Ook zal hier moeten worden ingegaan op de vernieuwde/flexibele stortstrategie (omslagpunt) :

Wat onder een flexibele stortstrategie wordt verstaan is omschreven in hst. 1 van het PvA.

2 ALGEMENE INFORMATIE

2.1 Algemene informatie aanvrager

Naam aanvrager:	Ministerie van de Vlaamse gemeenschap Departement Leefmilieu en Infrastructuur Administratie Waterwegen en Zeewezen Afdeling Maritieme Toegang
Adres aanvrager:	Tavernierkaai 3
Postbus:	
Postcode:	2000
Plaats:	Antwerpen – België ir. Freddy Aerts (Afdelingshoofd) ir. Liesbet Van den Abeele ir. Yi-Bin Shan
Contactpersoon:	ir. Barbara Vanhooreweder
Telefoonnummer:	+32 -3-2220825

Faxnummer: +32 -3-2312062
e-mail adres: maritieme.toegang@lin.vlaanderen.be

2.2 Aard van de vergunningaanvraag

De vergunning wordt gevraagd voor:

- eenmalig baggerwerk, einddatum werkzaamheden: xx/xx/xxxx
- doorlopend t.b.v. regulier onderhoudsbaggerwerk: van xx/xx/xxxx tot xx/xx/xxxx (duur van ... jaar)

Het onderscheid tussen onderhoudsbaggerwerkzaamheden en verdiepingswerkzaamheden valt niet te maken, omdat de onderhoudswerkzaamheden zodanig samenhangen met de verdiepingswerkzaamheden dat deze niet van elkaar te onderscheiden zijn.

Voor welke periode in het jaar wordt de doorlopende vergunning aangevraagd?

- Er zal gedurende het volledige jaar gebaggerd worden.
- Deze vergunning ziet op de periode van 5 jaar (zie PvA).

3 OVERIGE VERGUNNINGEN

3.1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)

Heeft u reeds een Wvo-vergunning? Indien ja, nummer en datum vermelden en of deze moet vervallen.

Huidige vergunning: [verder invullen]

Vergunning in bijlage 'Vorige Wvo-vergunning' opgenomen bij de vergunningaanvraag.

3.2 Overige vergunningen en/ of kennisgevingen

Welke andere vergunningen, kennisgevingen en/of ontheffingen op het gebied van milieu, water, ruimtelijke ordening zijn nog aan de orde? Zie hiervoor de voorbeelden in de toelichting!

Voor verdiepingswerkzaamheden:

- Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- Ontgrondingenwetvergunning
- Voor zowel verdiepingswerkzaamheden als onderhoudswerkzaamheden
- Natuurbeschermingswet 1998
- Flora en Faunawet
- Aanlegvergunningstelsel/WRO
- Verdragen
- Wrakkenwet

Worden opgenomen (en kort toegelicht) in bijlage ‘Andere vergunningen of kennisgevingen’.

4 GEGEVENS BAGGERLOCATIES

4.1 Gemeenten

De baggerlocaties zijn gelegen binnen de gemeente(n): [opsommen]
Zie bijlage ‘Gegevens Bagger- en stortlocaties’. In de bijlage dienen alle locaties te worden benoemd. Duidelijk dient te worden aangegeven binnen welke gemeenten de baggerlocaties liggen.

4.2 Situatietekening baggerwerkzaamheden

Een duidelijke situatietekening (bij voorkeur A4-formaat) van de baggerlocatie is bijgevoegd als bijlage

Zie bijlage ‘Bagger- en stortlocaties’.

5 INFORMATIE BAGGERWERKZAAMHEDEN

5.1 Aanleiding baggerwerkzaamheden

Wat is de aanleiding voor de baggerwerkzaamheden?

- Verdiepingswerkzaamheden: De vaargeul dient te worden verdiept/verruimd als gevolg van de toename van de grootte en de diepgang van de schepen (economisch onontkoombaar) er wordt ook verwezen naar de Verdragen.
- Onderhoudswerkzaamheden: Om de haven van Antwerpen toegankelijk te houden voor zeeschepen moet de vaargeul onderhouden worden.

Zie bijlage ‘Informatie over baggerwerkzaamheden en terug storten van specie’.

NB: positief beargumenteren (milieu en kwaliteit van het water) i.p.v. negatief (veiligheid).

5.2 Baggermethode(n)

Geef een omschrijving van de toe te passen baggermethode(n).

Er zal gebaggerd worden met een sleeptopperzuiger, een ploeg en uitzonderlijk met een jetponton. Hierbij dient te worden aangegeven wanneer en hoe er wordt gebaggerd. En bij de ploeg dient te worden aangegeven waarheen de baggerspecie gaat. [**check**: zijn er inmiddels nieuwe technieken die hier aan toegevoegd dienen te worden? Welke voorschriften vloeien hieruit voort]

Zie bijlage ‘Informatie over baggerwerkzaamheden en terugstorten van specie’.

Belangrijk: geef hierbij keerpunt aan met vorige stortstrategie en huidige flexibele stortstrategie. Positief beargumenteren (milieu) i.p.v. negatief (veiligheid). Belangrijk is te weten dat alleen de methoden die zijn aangevraagd kunnen worden vergund.

6 INFORMATIE BAGGERWERKZAAMHEDEN

6.1 De hoeveelheid te baggeren materiaal

Wat is de hoeveelheid (laagdikte x lengte x breedte) van de vrijkomende specie per baggeractiviteit in m³?

Hoeveelheid?

Motivatie zie bijlage 'Informatie over baggerwerkzaamheden en terug storten van specie'.

Onderscheid hierbij:

- Maximaal te storten specie voor het gehele systeem/estuarium
- Te storten specie per stortlocatie, waarbij per locatie wordt vermeld:
 - In verband met de verdieping te verwachten minimale hoeveelheid te storten aanleg-/onderhoudsspecie ('verwachtingswaarde');
 - De maximale draagkracht van de stortlocatie;
 - De voorwaarden voor het storten op deze locatie.

6.2 De kwaliteit van het te baggeren materiaal

Wat is de kwaliteit van de vrijkomende/te storten baggerspecie? De analyse en toetsingsresultaten zijn bijgevoegd als bijlage 'bemonsteringslocaties'.

- Betreft klasse 0, 1 en 2 die niet strikt te scheiden zijn (zie uitspraak ABRvS)

NB: de vergunningaanvrager dient een bemonsteringsplan te (laten) maken, zie toelichting.

Bij een aanvraag voor een doorlopende vergunning: indien eerder gebaggerd, welke kwaliteit is bij de laatste baggerwerkzaamheden vrijgekomen?

Zie bijlage 'Informatie over baggerwerkzaamheden en terugstorten van specie'.

6.3 Mogelijkheid tot hergebruiken³⁰

Zijn er mogelijkheden om de baggerspecie te hergebruiken? Zo ja, welke?

Neen, zie bijlage 'Informatie over baggerwerkzaamheden en terug storten van specie'.

³⁰ Let op. Bij hergebruik is in het kader van het bouwstoffenbesluit een andere bemonsteringsstrategie van toepassing. Zie toelichting.

7 OMGEVING EN ACTIVITEITEN

7.1 Vervuilingsbronnen

Zijn er eventuele bekende vervuilingsbronnen aanwezig? Zo ja, welke? (Indien mogelijk op de tekening van de baggerlocatie aangeven.)

Niet van toepassing [check]

7.2 Maatregelen ter voorkoming van vervuiling van het oppervlaktewater

Welke maatregelen zijn er getroffen ter voorkoming van vervuiling van het oppervlaktewater (indien een Havenreglement aanwezig deze meesturen)?

- De Schelde ontspringt in Frankrijk, stroomt via het Waalse Gewest, naar het Vlaamse Gewest, om dan uit te monden in de Noordzee in Nederland.
- Het Vlaamse Gewest heeft verschillende maatregelen genomen om vervuiling van het Scheldewater tegen te gaan. Bedrijven die afvalwater lozen in de Schelde zijn onderworpen aan de Vlaamse Milieuwetgeving (Vlarem). Jaarlijks worden deze bedrijven gecontroleerd of zij zich effectief houden aan de verplichtingen die zijn opgelegd.
- Ook in Frankrijk en Wallonië worden er verplichtingen opgelegd.

PM: aanvulling mogelijk met speciale baggermethode/ flexibele stortstrategie? Zijn er voordelen uit de flexibele stortstrategie die als maatregel aan te merken zijn ter voorkoming van vervuiling van het oppervlaktewater? Er zijn er wel ter voorkoming van of ten voordele van morfologische effecten.

8 GEGEVENS STORTLOCATIES

8.1 Tekening stortlocaties

Een tekening van de stortlocatie³¹ is bijgevoegd als bijlage 'Bagger- en stortlocaties'.

8.2 Kadastrale ligging stortlocaties

Gemeente I	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'
X- en Y coördinaten	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'
Gemeente II	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'
X- en Y coördinaten	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'

³¹ De stortlocatie wordt in overleg met Rijkswaterstaat vastgesteld.

Gemeente III	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'
X- en Y coördinaten	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'
Gemeente IV	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'
X- en Y coördinaten	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'
Gemeente V	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'
X- en Y coördinaten	zie bijlage 'Gegevens bagger- en stortlocaties'

Let op:

Alle locaties dienen te worden benoemd en begrensd. Zie opmerkingen terzake aan het begin van de vergunningaanvraag.

8.3 Methode van storten

Wat is de methode van storten c.q. verspreiden en het daarbij in te zetten materieel?

De sleephopperzuiger zal naar de stortplaats varen en het materiaal lossen boven de stortzone, via kleppen of schuiven in de beun. De stortplaatsen worden regelmatig gepeild, en om ervoor te zorgen dat de aannemer van de werken de stortplaats optimaal benut, is er een wekelijks overleg, waarbij binnen de grenzen van het stortvak de te gebruiken zone voor de volgende week wordt aangegeven. Op die manier wordt erop toegezien dat de aannemer optimaal gebruik maakt van de zone.

In uitzonderlijke gevallen (NB: welke gevallen zijn dat? Aangeven!) zal een sproeiponton – diffuser gebruikt worden. Er dient te worden aangegeven wat er precies gebeurt bij de methode van baggeren en wanneer dit gebeurt en waarheen.

Zie bijlage 'Informatie over baggerwerkzaamheden en terug storten van specie'.

Worden er nieuwe technieken gebruikt? Zo ja, dan dienen deze nieuwe technieken te worden uitgelegd.

Opmerking: in de vorige Wvo-aanvraag waren hier de Vogel- en Habitatrichtlijn vermeld. Maar sinds 1 oktober 2005 is deze richtlijn geïmplementeerd in o.a. de Natuurbeschermingswet 1998 en dient de passende beoordeling binnen het kader van deze wet plaats te vinden. Op grond van deze wet dient dan ook een vergunning te worden aangevraagd.

8.4 Monitoring en rapportage

De vergunningverlener zorgt voor een systeem van continue monitoring dat te allen tijde door de vergunningverlener kan worden ingezien.

Jaarlijks wordt er door de aanvrager gerapporteerd over de in het desbetreffende jaar gestorte hoeveelheden aanleg-/onderhoudsspecie.

9 NADERE GEGEVENS

Zijn er nog meer gegevens die volgens de aanvrager nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag?

☐ nee

☒ ja, te weten:

In bijlage 'Informatie over baggerwerkzaamheden en terug storten van specie' wordt de strategie van het storten en baggeren uitgelegd en wordt beschreven hoe het toezicht zal gebeuren.

In bijlage 'Activiteiten uit de omgeving' wordt ook weergegeven wat de mogelijke effecten zouden kunnen zijn van de baggerwerken op andere activiteiten (scheepvaart, visserij, recreatie en zandwinning).

Bij de uitleg van de strategie duidelijk aangeven dat er een keerpunt is met het verleden. Opsplitsen verdiepingen/onderhoudswerkzaamheden? Positief beargumenteren (milieu/morfologie) i.p.v. negatief (veiligheid).

10 VERMELDING BIJLAGEN EN ONDERTEKENING

10.1 Vermelding bijlagen

De aanvraag bevat de volgende genummerde bijlagen waarnaar in de tekst wordt verwezen:

	Bijlage nr.
0 Niet Technische samenvatting	:
0 Vorige Wvo-vergunning	:
0 Andere vergunningen en kennisgevingen	:
0 Gegevens bagger- en stortlocaties	:
0 Informatie over baggerwerkzaamheden en terug storten van specie	:
0 Activiteiten uit de omgeving	:
0 Bagger- en stort statistieken	:
0 Analyse- en toetsingsresultaten	:
0 Situatietekening baggerwerkzaamheden en stortlocaties	:
0 Overzichtplan bemonsteringslocaties	:

PM Bijlage nr. invullen.

10.2 Ondertekening en verzending

Ondergetekende die bevoegd is namens de aanvrager/vergunninghouder te handelen, verklaart deze aanvraag en de daarbij behorende bijlagen, naar waarheid te hebben opgesteld,

Plaats: Antwerpen

Datum: xx/xx/xxxx

Naam: ir. Freddy Aerts

Functie: Het afdelingshoofd van de afdeling Maritieme Toegang, van de administratie Waterwegen en Zeewezen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voor de Vlaams Minister van Openbare werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

Telefoon: 03 – 222 0825

Handtekening:

Op het voorblad en/of in de begeleidende brief duidelijk vermelden dat het een CONCEPT-aanvraag is. Het ingevulde formulier (in enkelvoud) ter beoordeling zenden aan:

Rijkswaterstaat Zeeland
Afdeling AXE
Postbus 5014
4330 KA MIDDELBURG

Binnen enkele dagen krijgt de aanvrager bericht over de juistheid c.q. volledigheid van de aanvraag. Daarna kan de officiële aanvraag, in 10-voud, gezonden worden aan het bovenstaande adres.

Bijlage V: matrix overzicht juridische verplichtingen

Klassen Wetgeving	0	1	2	3	4	Opmerkingen	Bevoegd gezag	Procedure: Tracéwet- procedure
Wbb		Onderzoek, art. 28, melding, maar uitzonderingen	Onderzoek, art. 28, melding, maar uitzonderingen	Onderzoek, art. 28, melding, maar uitzonderingen	Onderzoek, art. 28, melding, maar uitzonderingen		Minister V&W (art. 63a Wbb)	
Bsb ³²	Voor de Westerschelde geldt de uitzondering op het Bsb: Het Bsb is niet van toepassing indien grond (waaronder baggerspecie) (wordt weggenomen en) zonder bewerking wordt teruggebracht op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities. Dan is er geen sprake van een werk. Hierbij moet wel voldaan worden aan het nabijheidsvereiste en standstillbeginsel/milieuverbetering). En dan gelden er ook geen vereisten op grond van het Bsb, Wvo en Wm. Indien niet wordt voldaan aan het nabijheidsvereiste of er is wel sprake van een werk, dan is het Bsb wel van toepassing en gelden onderstaande verplichtingen.					Wijziging Bsb wordt verwacht in 2007		
Bsb ³³	Melding uiterlijk 2 dagen voor gebruik	Melding aan bevoegd gezag uiterlijk 2 werkdagen voor gebruik. Min.hoeveelheid toe te passen grond 50m ³ aaneensluitend in	Tenminste 10.000 ton aaneensluitend in een werk. Wel IBC-maatregelen: zodanig afdichten dat geen oppervlaktewater kan doordringen.			Wijziging Bsb wordt verwacht in 2007	Voor zover de stort van grond in oppervlaktewater is de waterkwaliteitsbeheerder: RWS Zeeland.	Bsb en Uitvoeringsregeling van het Bsb.

³² Grond mag niet worden gemengd met bestaande waterbodem. De grond moet verwijderd kunnen worden. Uitvoeringsregeling van het Bouwstoffenbesluit geeft nadere technische en procedurele randvoorwaarden voor de toepassing van bouwstoffen in een werk.

		werk. Geen IBC- maatregelen, geen Wvo- vergunning	Wel een Wvo- vergunning					
Wvo		Geen Wvo- vergunning art. 21 lid 1 Bsb	Wel Wvo – vergunning, tenzij Bsb uitzondering van toepassing	Wvo- vergunning	Wvo- vergunning	Afstemming Wm (indien Wm- vergunning nodig is, in casu geen Wm-vergunning nodig) Let op verschil Wvo – Wm handeling – plek Wm = toetsingskader (alara)	Rijkswater: Minister van V&W, regionale wateren: regionaal waterkwaliteits- beheerder (zuiverings- schap of all-in waterschap)	Afstemmings- regeling: artt. 8.28 t/m 8.34 Wm en artt. 7b t/m 7d Wvo Totstandkomings- procedure: afd. 3.4 Awb jo. art. 13.2 Wm (vergelijk art. 7 Wvo)
Wm			Indien klasse 2 op klasse 1 of 0 wordt gestort: Wm-vergunning, in casu geen Wm-vergunning, zie ABRvS 2 april 2003, LJN AF 6753,	Geen werk Bsb, er is sprake van een inrichting, dan Wm- vergunning	Geen werk Bsb,er is sprake van een inrichting, dan Wm- vergunning	Frequentie / continuïteit	Provincie: Gedeputeerde Staten?	

³³ Grond mag niet worden gemengd met bestaande waterbodem. De grond moet verwijderd kunnen worden. Uitvoeringsregeling van het Bouwstoffenbesluit geeft nadere technische en procedurele randvoorwaarden voor de toepassing van bouwstoffen in een werk.

			200102541/2.					
Eural	Vooraf onderzoek naar verontreiniging							
Besluit m.e.r.	Onderdeel C, cat. 18.2 en 18.3: Het op of in de bodem brengen van gevaarlijke afvalstoffen en de opslag van 500.000 m³ baggerspecie of meer (alleen klasse 3 en 4, ond. C, cat. 18.3)							
Nbw 1998	Als de activiteiten significante gevolgen <i>kunnen</i> hebben voor een beschermd gebied moet de initiatiefnemer, alvorens Gedeputeerde Staten een besluit nemen, een passende beoordeling maken. Indien uit de beoordeling blijkt dat er schade optreedt, mag geen vergunning worden verleend. Een project dat nadelige gevolgen heeft voor het aangewezen gebied kan toch doorgang vinden indien, bij afwezigheid van alternatieve oplossingen, er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang (veiligheid, economisch belang). In zo'n geval moeten er compenserende maatregelen worden genomen. Nbw 1998 – vergunning						Minister van LNV is bevoegd gezag. Initiatiefnemer: Afdeling Maritieme Toegang.	Amvb: Besluit vergunningen Natuurbe-schermingswet 1998 (Stb. 437, 2005)
VHR	Inmiddels is deze geïmplementeerd in Nbw 1998 (per 1 okt. 2005), dus geen rechtstreekse werking meer. Vogelrichtlijn geen betrekking op vaargeulen, Habitatrichtlijn wel. Let wel op externe werking.							
Ffw	Verboden vaste verblijfplaatsen van beschermde soorten te vernielen of vervuilen. Niet werken in broedseizoen in buurt van nesten of beroep op art. 2 Besluit vrijstelling beschermde dieren plantensoorten en anders ontheffing art. 75 Ffw (geldt niet voor economisch belang).						Minister van LNV	
Wbr	Vergunning voor verdiepingswerkzaamheden, niet voor gewone onderhoudstaken						Minister van V&W	Geen procedure, wordt aan de praktijk overgelaten
Wvz	Absoluut verbod voor bepaalde stoffen. Voor andere stoffen ontheffingenstelsel of melding.						Van een melding (art. 6a Wvz) kan op diens verzoek mededeling worden gedaan aan Minister van VROM. Ontheffing wordt verleend door Minister	Ontheffing: artt. 8 t/m 8b Wvz.

		van V&W in overeen- stemming met de Minister van VROM.	
Ow	Voor onderhoudswerkzaamheden geldt geen Ow-vergunningplicht, voor verdiepingswerkzaamheden wel.	Minister van V&W	Uniforme openbare voorbereidings- procedure van afd. 3.4 Awb, tenzij anders is besloten in Besluit rijksreglement ontgrondingen of de Provinciale verordening Art. 10 Ow
WRO	Aanlegvergunningstelsel, bestemmingsplan + planvoorschriften	College van B&W	bestemmingsplan
Wvgs	Een uitputtende regeling voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, ook voor het vervoer over het water. Regeling Vervoer over de Binnenwateren van gevaarlijke stoffen en een Reglement Vervoer over de Binnenwateren van gevaarlijke stoffen.		
Grondwaterrichtlijn	Let op indirecte lozing. Nieuwe grondwaterrichtlijn nog niet vastgesteld.		
Wrakkenwet	Vergunning nodig		