

## **Notitie**

voor Deltaprogramma Kust  
van Hans Besselink en Elsemieke Sniijders-Storm  
datum 16 augustus 2010  
betreft Regelgeving kustuitbreiding  
zaaknr 10031555

---

### **1 Inleiding**

Momenteel wordt onderzocht welke mogelijkheden bestaan tot zeewaartse uitbreiding van de Nederlandse kust. Deze uitbreiding zou moeten worden gerealiseerd door het winnen van zand op zee en het storten hiervan langs de kustlijn.

In het uit te brengen advies zal, mede aan de hand van de onderzoeksvragen, vooral worden stilgestaan bij het toetsingskader dat het meest kritisch zijn voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Dat is het toetsingskader van de Wet ruimtelijke ordening en vooral de Natuurbeschermingswet 1998 is, en de daaraan voorafgaande milieueffectrapportage en passende (natuur)beoordeling.

In deze bijlage wordt in kaart gebracht welke regelgeving (mogelijk) een rol speelt bij een dergelijke kustuitbreiding door zandsuppletie. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de relevante internationale regelgeving. Vervolgens worden de van belang zijnde wetten en lagere regelgeving behandeld. Tot slot komen kort enkele beleidsdocumenten en rapporten aan bod.

### **2 Internationale regelgeving**

#### **2.1 VN-Zeerechtverdrag (*United Nations Convention on the Law of the Seas, UNCLOS, Trb. 1983, 83*)**

Het VN-Zeerechtverdrag bevat onder meer bepalingen over de begrenzing van de territoriale zee en de daarop aansluitende zone.

Uit artikel 3 van het Verdrag volgt dat de breedte van de territoriale zee niet meer dan 12 zeemijl mag bedragen, gemeten vanuit de basislijn die wordt vastgesteld bij dit verdrag. Die basislijn wordt gevormd door de normale laagwaterlijn langs de kust (art. 5), tenzij in het Verdrag anders is bepaald. In de artikelen 6 t/m 15 is voorzien in een wijze van vaststellen van de basislijn bij o.a. havens, baaien, riviermondingen en binnenwateren.

In Deel V van het Verdrag wordt verduidelijkt wat onder de EEZ wordt verstaan ("een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee"). Ingevolge artikel 57 van het

Verdrag strekt de EEZ zich niet verder uit dan 200 zeemijl van de basislijnen waarvan de breedte van de territoriale zee wordt gemeten.

- *Situatie in Nederland*

De begrenzing van de Nederlandse territoriale zee is neergelegd in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. Ingevolge artikel 1 van die wet ligt de buitengrens van de territoriale zee – kort gezegd – op 12 zeemijlen (22.224 m) van de normale laagwaterlijn.

De begrenzing van de EEZ wordt geregeld in de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Uit artikel 1, lid 2, van die wet volgt dat de EEZ zich niet verder uitstrekt dan 200 zeemijl vanaf de basislijnen vanaf welke de breedte van de territoriale zee wordt gemeten. De buitengrens van de EEZ is krachtens artikel 2 van de wet vastgesteld in het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone. Uit artikel 1, leden 1 en 2, van dit besluit volgt dat de grenzen van de EEZ worden gevormd door de grens van de Nederlandse territoriale zee en de grenzen van het aan Nederland toekomende gedeelte van het continentaal plat.

Een en ander brengt mee dat een zeewaartse kustuitbreiding leidt tot een zeewaartse verplaatsing van de buitengrens van de territoriale wateren. De kustuitbreiding zal immers leiden tot verplaatsing van de laagwaterlijn, vanaf welke de grens van de territoriale wateren wordt berekend.

Door deze verplaatsing van de buitengrens van de territoriale wateren, verplaatst ook de binnengrens van de EEZ. Die wordt immers gevormd door deze buitengrens van de territoriale wateren. De buitengrens van de EEZ blijft ongewijzigd, nu die is gekoppeld aan de grens van het Nederlandse deel van het continentaal plat. De EEZ zal – als geen wetswijzigingen worden doorgevoerd – door de voorgenomen kustuitbreiding dus kleiner worden, de omvang van de territoriale wateren blijft gelijk.

Voorts kan in dit verband de 'Rijkswet instelling aansluitende zone' van belang zijn. De territoriale wateren van het Koninkrijk strekken zich uit tot twaalf mijl voorbij de basislijn. De aansluitende zone van het Koninkrijk is het gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee van het Koninkrijk dat zich niet verder uitstrekt dan 24 zeemijlen vanaf de basislijnen, vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten (artikel 1, lid 2, Rijkswet instelling aansluitende zone). Artikel 2 Rijkswet bepaalt dat de buitengrens van de zone wordt vastgesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur, zijnde het Besluit grenzen aansluitende zone.

Artikel 1 van dit besluit bepaalt:

*Onverminderd artikel 2 wordt de buitengrens van de aansluitende zone van het Koninkrijk gevormd door de lijn, waarvan elk punt gelegen is op een afstand van vierentwintig internationale zeemijlen, zijnde vierenveertig kilometer en vierhonderd*

*achtenveertig meter, gemeten zeewaarts vanaf de basislijnen vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten.*

Artikel 2 bepaalt in aansluiting hierop:

- 1. Waar een grenslijn met andere Staten is overeengekomen welke geheel of ten dele landwaarts ligt van de lijn, bedoeld in artikel 1, is deze grenslijn de buitengrens van de aansluitende zone.*
- 2. Waar nog geen grenslijn met andere Staten is overeengekomen, is de buitengrens van de aansluitende zone de middellijn, waarvan elk punt even ver verwijderd is van de dichtstbijgelegen punten van de basislijn waarvan de breedte van de territoriale zee van elk der twee Staten wordt gemeten.*

Uit de Nota van Toelichting Besluit grenzen aansluitende zone volgt dat de staten waarvan de basislijnen tegenover die van het Koninkrijk liggen op een minimale afstand van meer dan 48 zeemijlen de aansluitende zone van het Koninkrijk niet begrenzen. Hieronder valt volgens de Nota van Toelichting de aansluitende zone van het Verenigd Koninkrijk tegenover Nederland.

De staten waarvan de basislijnen tegenover die van het Koninkrijk liggen op een minimale afstand van minder dan 48 zeemijlen begrenzen de aansluitende zone van het Koninkrijk tot een afstand van minder dan 24 zeemijlen vanaf de basislijnen. Hieronder vallen geen grenzen tegenover het Koninkrijk der Nederlanden.

Geconcludeerd kan worden dat de equidistantielijn bij kustuitbreiding geen rol speelt.

Het VN-Zeerechtverdrag bevat verder een aantal (algemene) verplichtingen om het mariene milieu te beschermen en te behouden (art. 192 e.v.).

## *2.2 Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR) (Trb 1993, 141)*

Anders dan de naam wellicht doet vermoeden, heeft het OSPAR-verdrag mede betrekking op de Noordzee. Op grond van dit verdrag nemen de verdragsluitende staten "alle noodzakelijke maatregelen om het zeegebied te beschermen tegen de nadelige gevolgen van menselijke activiteiten, ten einde de gezondheid van de mens te beschermen en mariene ecosystemen in stand te houden en, wanneer uitvoerbaar, aangetaste zeegebieden te herstellen" (art. 2, lid 1). Deze ruim geformuleerde verplichting uit het Verdrag is geconcretiseerd in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Richtlijn 2008/56/EG, zie overweging 19 van de toelichting bij de richtlijn.

## *2.3 Kaderrichtlijn Mariene Strategie (2008/56/EG)*

Richtlijn 2008/56/EG van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie) is op 15 juli 2008 in werking getreden, welke richtlijn de lidstaten voor 15 juli 2010 moeten implementeren.

De gemeenschappelijke doelstelling van de Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM) is de bescherming en het behoud van het mariene milieu.

De KRM is volgens artikel 2, eerste lid, van toepassing op alle mariene wateren van de lidstaten gemeten vanaf de basislijnen langs de kust, waarbij onder mariene wateren moet worden begrepen 'wateren, de zeebodem en ondergrond daarvan'. Artikel 4, tweede lid, onder a, bepaalt dat de Noordzee in ruime zin, met inbegrip van het Kattegat en het Kanaal onder de mariene wateren als bedoeld in de KRM valt.

#### *Doelstelling KRM*

De centrale doelstelling de KRM is het bereiken dan wel behouden van 'een goede milieutoestand', welk begrip nader wordt omschreven in de richtlijn in artikel 3, vijfde lid en bijlage I. Beoogd wordt het mariene milieu te beschermen en in stand te houden, verslechtingen verontreinigingen ervan te voorkomen, waarbij het gaat om de gehele mariene ecosystemen (volgens artikel 1, tweede lid, KRM).

Als bijlage III bij de KRM is een indicatieve lijst van belastende factoren voor het mariene milieu opgenomen, welke zowel ziet op de fysieke verstoring als ook de biologische verstoring van het mariene milieu.

Evenals de Kaderrichtlijn water (KRW) heeft de KRM tot doel om een bepaalde, in de richtlijn omschreven 'toestand' te bereiken, in dit geval 'een goede milieu toestand'. Dit is een doelstelling waar de lidstaten binnen dezelfde mariene naar moeten streven, het gaat dus om een inspanningsverplichting.

#### *Implementatie KRM*

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) heeft advies aan de Tweede Kamer betreffende de implementatie van de KRM uitgebracht. Hierbij heeft de CAW geadviseerd de implementatie van de KRM op dezelfde wijze uit te voeren als bij de KRW, namelijk door deze doelstellingen op te nemen in de Waterwet.

De Tweede Kamer heeft op het advies van de CAW gereageerd in Kamerstukken II 2008-09, 22112, nr. 646, waarbij wordt opgemerkt dat de milieudoelstellingen van de KRM in een andere context zullen functioneren dan de doelstellingen uit de KRW. Met name vanwege het feit dat in de KRM niet wordt voorzien in een strikte doorwerking van de milieudoelstellingen inzake verontreiniging naar emissiebeheersmaatregelen, zoals vergunningen of algemene regels.

Bezien zal worden of de milieudoelstellingen van de KRM tezamen met een maatregelenprogramma voor het realiseren hiervan een verplicht onderdeel kunnen gaan uitmaken van het nationaal waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren.

Geconcludeerd moet worden dat een verbreding van de Nederlandse kustlijn onder het toepassingsbereik van de KRM zal vallen en tevens als een verstoring in de zin van de KRM opgevat kan worden. Echter, het behouden dan wel bereiken van 'een goede milieutoestand' van de mariene wateren, kan als een richtwaarde te worden opgevat en zal dan ook geen extra toetsingkader naast de bestaande Waterwet en de daarbij behorende plannen opleveren.

#### 2.4 *Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)*

De Kaderrichtlijn Water beoogt het waarborgen en verbeteren van de waterkwaliteit. Hiertoe is in artikel 4 van de richtlijn onder meer een groot aantal milieudoelstellingen geformuleerd. In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd in de Wet op de Waterhuishouding (inmiddels vervangen door de Waterwet), de Wet milieubeheer, het Besluit kwaliteitseisen en Monitoring Water 2010 (Stb. 2010, nr. 15) en de Ministeriële regeling monitoring kaderrichtlijn water (Stcrt. 2010, 5615).

Zowel voor oppervlaktewater als voor grondwater zijn in artikel 4 de milieudoelstellingen (kwalitatief) geformuleerd. Uiteindelijke doel van de KRW is het bereiken van een 'goede toestand' voor alle wateren. De KRW maakt een onderscheid tussen de goede chemische toestand, die zowel voor oppervlaktewater als voor grondwater geldt. Voor oppervlaktewater geldt daarnaast de eis van de goede ecologische toestand. Voor grondwater geldt naast de goede chemische toestand de eis van een goede kwantitatieve toestand. Deze eisen die aan de 'toestand' van een water worden gesteld worden nader uitgewerkt in kwaliteitsnormen.

De normering op grond van de KRW vindt enerzijds plaats door het vaststellen van een bepaalde hoeveelheid verontreinigende stoffen die in het water voor mogen komen en anderzijds door het vaststellen van de ecologische toestand op grond van de criteria die zijn vastgelegd in bijlage V bij de KRW.

De ecologische goede toestand ziet zowel op schadelijke stoffen die in het water kunnen voorkomen en daarnaast ziet deze toestand op aspecten van biologie, hydromorfologie en fysisch-chemische kwaliteitselementen.

#### 2.5 *Richtlijn overstromingsrisico's (ROR), 2007/60/EG*

Op grond van deze richtlijn dienen lidstaten – kort gezegd – over te gaan tot het opstellen van een overstromingsrisicobeoordeling, overstromingsgevaarkaarten, overstromingsrisicokaarten en overstromingsbeheerplannen. Implementatie van de richtlijn heeft onder meer plaatsgevonden in het Waterbesluit. Aangenomen mag worden dat een eventuele kustverbreding zal nopen tot aanpassing van bedoelde documenten. Op zichzelf bevat de richtlijn geen beletsels voor zeevaartse kustuitbreiding.

## 2.6 *Vogel- en Habitatrichtlijnen*

De Vogelrichtlijn (Richtlijn 1979/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (Richtlijn 1992/43/EEG) kennen verplichtingen om speciale beschermingszones aan te wijzen om belangrijke vogelgebieden en gebieden waar bedreigde dier- of plantensoorten voorkomen of een bepaald type habitat aanwezig is, te beschermen. Die gebieden vormen samen een coherent Europees ecologisch netwerk, dat Natura 2000 wordt genoemd. De richtlijnen kennen allerlei voorschriften voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen, en kennen ook een specifiek toetsingskader voor activiteiten die zich daar niet mee verdragen.

De richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998.

## **3 Wetten**

### 3.1 *De Natuurbeschermingswet 1998*

De kustuitbreiding zal op enkele plaatsen langs de Nederlandse kust in of nabij Natura 2000-gebieden plaatsvinden. Zo is voor de Zeeuwse en Zuid-Hollandse kust het Natura 2000-gebied Voordelta gelegen en ligt langs de kust vanaf Petten het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone. Het ruimtebeslag van de kustuitbreiding zal een deel van die gebieden (zeebodem) vernietigen, zodat sprake kan zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van die gebieden. Dit betekent dat voor de aanleg van de kustuitbreiding een vergunning noodzakelijk is op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998).

Middels een passende beoordeling zal moeten worden aangetoond of sprake is van significante effecten op de genoemde gebieden. Daarnaast dient te worden gezien of de aanleg/aanwezigheid van de kustversterking significante effecten kan hebben op Natura 2000 gebieden elders in de Noordzee (bijvoorbeeld op de Waddenzee door verstoring van slibtransport in die richting).

Wanneer significante effecten niet kunnen worden uitgesloten kan een vergunning slechts worden verleend bij ontstentenis van alternatieve oplossingen en om dwingende redenen van groot openbaar belang.

Om deze reden lijkt het noodzakelijk de kustveiligheid in ieder geval als primaire reden voor de kustuitbreiding op te voeren. Vervolgens zal moeten worden aangetoond dat deze niet op andere – voor de natuur minder ingrijpende – wijze kan worden uitgevoerd. Staat dit vast, dan zal in dat geval wel kunnen worden aangetoond dat sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang.

Wanneer sprake is van een effect op een prioritair habitatype stelt artikel 19g lid 3 Nbw 1998 aanvullende eisen. Aangezien de kustversterking (primair) wordt uitgevoerd in het kader van de openbare veiligheid, kan

evenwel betoogd worden dat geen advies van de Europese Commissie hoeft te worden verkregen. Wanneer naast het veiligheidsbelang ook een ander belang een grote rol speelt in vorm/uitvoering en grootte van het project, dan lijkt een dergelijk advies wel in de rede te liggen

Kiest de overheid echter voor een uitvoeringsvorm die meer belastend is voor de natuurwaarden (lees bijvoorbeeld: een bredere strook dan voor de veiligheid noodzakelijk is), vanwege een andere reden dan de openbare veiligheid, dan zal ook daarvoor moeten aangetoond dat er geen alternatieven zijn en dat sprake is van een zelfstandige dwingende reden. Dat zal bij een uitbreiding ten behoeve van woningbouw en vooral recreatie niet makkelijk zijn.

Ook voor de voor de kustuitbreiding benodigde zandwinning geldt dat gezien moet worden of deze activiteit de kwaliteit van natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, en dus Nbw-vergunningplichtig is. Een en ander is afhankelijk van de plaats van de zandwinning.

De effecten op de te beschermen natuurwaarden dienen op grond van artikel 19j Nbw 1998 al te worden getoetst in het kader van de vaststelling van de plannen, waarin de zandwinning en de kustversterking worden vervat. Hiervoor is een passende beoordeling op planniveau noodzakelijk.

Voordat daadwerkelijk tot uitvoering wordt overgegaan dient ook de eerder besproken Nbw-vergunning te zijn verleend.

### 3.2 *De Waterwet (en het Waterbesluit en de Waterregeling)*

Artikel 1.1. van de Waterwet bevat een aantal definities. Gedefinieerd worden onder meer:

beschermingszone: aan een waterstaatswerkgrenzende zone, waarin ter bescherming van dat werk voorschriften en beperkingen kunnen gelden;

dijkring: stelsel van primaire waterkeringen dat, al dan niet tezamen met hoge gronden, beveiliging biedt tegen overstroming, in het bijzonder door buitenwater;

oppervlaktewaterlichaam: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna;

primaire waterkering: waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze behoort tot een dijkring ofwel vóór een dijkring is gelegen;

waterstaatswerk: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk;

Uit deze definities volgt dat de Noordzee aangeduid kan worden als oppervlaktewaterlichaam en daarmee ook als waterstaatswerk. De grenzen van de Noordzee als oppervlaktewaterlichaam worden aan de zeezijde gevormd door de grenzen van de EEZ en de grenzen van de territoriale wateren. Aan de landzijde wordt de Noordzee (en overigens ook de Waddenzee) als oppervlaktewaterlichaam begrensd door – kort gezegd – de duinvoet of de buitenkruin van de primaire waterkering (art. 3.4 Waterregeling, Stcrt. 2009, 19 353).

Het strand is als deel van de Noordzee eveneens aan te merken als oppervlaktewaterlichaam en dus als waterstaatswerk.

Uit artikel 3.4, lid 2, Waterregeling volgt dat het gebied tussen de duinvoet en de oppervlaktelichamen de Noordzee en de Waddenzee, zoals is aangegeven op de kaart behorende bij de Waterregeling, in beheer bij het Rijk is.

De duinen zijn aan te merken als primaire waterkering en als dijkkring. Zie in dit verband ook de kaart die als bijlage I behoort bij artikel 1.3 Waterwet. Ook duinen vallen onder het verzamelbegrip 'waterstaatswerk'.

De Waterwet is o.a. gericht op voorkoming van overstromingen en bescherming van de ecologische kwaliteit van watersystemen (art. 2.1). De Staat is beheerder van de rijkswateren, waaronder de Noordzee (zie bijlage II bij het Waterbesluit). In die hoedanigheid is de Staat (de minister van V&W) gehouden tot het opstellen van een beheerplan voor rijkswateren (art. 4.6). Anders dan ten aanzien van andere rijkswateren, geldt voor de Noordzee geen verplichting tot het vaststellen van een legger waarin is omschreven aan welke eisen waterstaatswerken dienen te voldoen en hoe de beschermingszones die daaraan grenzen zijn gesitueerd (art. 5.1 Waterbesluit).

Wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een door hem vast te stellen projectplan (art. 5.4). De Memorie van Toelichting bij de Waterwet vermeldt hierover:

“In dit artikel wordt een algemene grondslag gegeven voor projecten in het kader van het waterbeheer. Het eerste lid verplicht zowel het Rijk (als beheerder) als de waterschappen om voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken een projectplan vast te stellen. Deze verplichting betreft dus uitsluitend dié voorgenomen werken of werkzaamheden in of bij een waterstaatswerk die tot gevolg hebben dat wijziging wordt gebracht in de normatieve toestand (richting, vorm, afmeting of constructie) van dat waterstaatswerk, zoals die is vastgelegd in de legger.”

TK 2006-2007, 30 818, nr. 3, blz. 103.

Vorbereiding van een projectplan vindt plaats met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (art. 5.6) en vereist is toestemming van het college van GS van de provincie op wier grondgebied de uitvoering van het projectplan plaatsvindt (art. 5.7). Tegen het goedkeuringsbesluit staat beroep bij de Afdeling open (art. 5.13). Ongeacht of in een bestemmingsplan anders is bepaald, is voor werkzaamheden binnen een gebied dat is begrepen in een projectplan geen aanlegvergunning vereist (art. 5.10).

Ingevolge artikel 2.7 is de minister verplicht om landwaartse verplaatsing van de kustlijn tegen te gaan. Uit artikel 6.5 van de wet j° artikel 6:13, lid 1, onder b, van het Waterbesluit, volgt dat voor zandsuppleties waarmee aan deze verplichting voldaan wordt, geen watervergunning is vereist.

Zie ook de toelichting op artikel 6.13 Waterbesluit in Stb. 2009, 548, blz. 79.

Artikel 6:5 van de Waterwet j° artikel 6:13 lid 1, onder a, van het Waterbesluit stelt echter wel een vergunningvereiste voor het ophogen of verharderen van de bodem en het aanwinnen van land. Het uitbreiden van de kust door zandsuppleties moet worden beschouwd als het aanwinnen van land en zou als zodanig vergunningplichtig zijn. Verdedigbaar is echter dat ook voor deze werkzaamheden geen watervergunning is vereist. Zie hiervoor de toelichting bij art. 6.12 Waterbesluit (herhaald en ingelast bij de toelichting op artikel 6.13 Waterbesluit):

“In de tweede plaats gaat het om activiteiten die de aanleg of wijziging (inclusief verruiming) van de betrokken waterstaatswerken inhouden. Dat zijn activiteiten die een wijziging inhouden van de vorm, constructie, afmeting of richting van het waterstaatswerk zoals weergegeven in de legger. Hierbij zullen, in tegenstelling tot onderhoudswerkzaamheden, meestal belangen van derden betrokken zijn. Ook hiervoor kan een vergunning echter achterwege blijven, nu de noodzakelijke belangenafweging en rechtsbescherming is gewaarborgd door de verplichting om op grond van artikel 5.4 van de wet een voorafgaand projectplan vast te stellen.”  
Stb. 2009, 548, blz. 78.

Dat voor het winnen van zand in de Noordzee een watervergunning nodig is, volgt niet uit de Waterwet.

### 3.3 *De Wet beheer rijkswaterstaatswerken*

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet op 22 december 2009 is de Wbr nog slechts van toepassing op de “bij het Rijk in beheer zijnde wegen alsmede, voor zover

in beheer bij het Rijk, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar zijn aard daartoe behoort" (art. 1). De Noordzee en het strand behoren hier niet toe. Voor zandwinning en –suppletie in de Noordzee is de Wbr daarom niet van belang.

#### 3.4 *Ontgrondingenwet (en het Besluit en de Regeling ontgrondingen rijkswateren)*

Ingevolge artikel 3, lid 1, van de Ontgrondingenwet in samenhang met artikel 8, lid 1 van de wet j° artikel 1, onder a, van de Regeling ontgrondingen in rijkswateren (Stcrt. 2009, 19723), is voor het (laten) verrichten van ontgrondingen in de Noordzee een vergunning van de minister vereist. Deze vergunningplicht geldt echter niet voor het aanleggen, onderhouden, wijzigen of opruimen van waterkeringen, bouwwerken, installaties en andere rijkswaterstaatswerken dan watergangen en vaargeulen (art. 1, lid 1, onder b, Besluit ontgrondingen in rijkswateren, Stb. 2008, 19). Verdedigbaar is dat zandsuppleties, ook in het kader van kustuitbreiding, hieronder vallen. De toelichting op artikel 1 van het Besluit ontgrondingen in rijkswateren gaat hierop niet expliciet in. Wel wordt gewezen op de vrijstellingsregeling voor werkzaamheden aan watergangen en watergeulen (artikel 1, lid 1, onder a, van het Besluit):

“Indien dergelijke werken plaatsvinden in opdracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, vindt geen afzonderlijke belangenafweging plaats in het kader van de Ontgrondingenwet. De algemene belangenafweging en rechtsbescherming van belanghebbenden vindt plaats bij de besluitvorming over het werk, zoals besluiten met betrekking tot de ruimtelijke ordening, natuurbescherming en het waterbeheer. Een aparte ontgrondingsvergunning biedt dan geen toegevoegde waarde en is dus niet vereist.

Deze vrijstelling betreft slechts die ontgrondingen waarbij het doel van de ontgroning het uitvoeren van een werk is. Als het doel van de ontgroning het winnen van grondstoffen is, bijvoorbeeld winning van zand voor strandsuppleties, blijft net als in het recente verleden een ontgrondingsvergunning vereist, omdat dit het enige relevante afwegingskader is voor de ingreep. In die gevallen is een zgn. «vergunning eigen dienst» nodig.”  
Stb. 2008, 18, blz. 8.

Nu in het voorliggende geval zandwinning zal plaatsvinden met als enige doel het uitbreiden van de kust – en het gewonnen zand dus geen ‘bijproduct’ is van een op zee gerealiseerd project – moet ervan uit gegaan worden dat voor die winning een ontgrondingsvergunning is vereist.

#### 3.5 *Wet op de waterkering*

De Wet op de waterkering is met de inwerkingtreding van de Waterwet op 22 december 2009 vervallen. Wel geldt nog de (nu krachtens de Waterwet vastgestelde) Regeling veiligheid primaire waterkeringen (Stcrt. 2009, 19723). Deze regeling verduidelijkt aan welke technische eisen de primaire waterkeringen dienen te voldoen en hoe beoordeeld wordt of dit het geval is.

### 3.6 *Wet ruimtelijke ordening*

In veel gevallen zal kustuitbreiding niet in overeenstemming zijn met de gemeentelijke bestemmingsplannen voor de kuststrook. Hoewel het in theorie mogelijk is dat gemeentelijke bestemmingsplannen geen onderscheid maken tussen duinen, strand en zee (en daarvoor bijvoorbeeld één integrale bestemming 'waterstaatsdoeleinden' kennen), is het tegenwoordig gebruikelijk dat bestemmingsplannen een meer gedetailleerde planregeling kennen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen strand en zee.

Ter illustratie: het Haagse bestemmingsplan "Strand", dat de hele Haagse kuststrook beslaat, voorziet in drie specifieke bestemmingen, waarbij de huidige situatie is vastgelegd. Die bestemmingen zijn "Natuur-duinen", "Recreatie-strand" en de bestemming "Water". Die laatste bestemming omvat het gebied vanaf de laagwaterkustlijn, tot een afstand van 1 km in zee.

Het Zandvoortse bestemmingsplan "Strand en Duin" kent een vergelijkbare bestemmingsregeling.

Dat betekent dus dat als binnen het gebied van die bestemmingsplannen kustuitbreiding zou plaatsvinden, daarvoor in ieder geval een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is. Aangenomen kan worden dat dat in vrijwel alle gemeenten het geval zal zijn.

Als een bestemmingsplan wordt gewijzigd ten behoeve van kustuitbreiding ligt er een directe relatie met de Natuurbeschermingswet 1998. Een bestemmingsplan kan alleen worden vastgesteld, indien op voorhand kan worden aangenomen dat ook de noodzakelijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kan worden verleend.

Als het gemeentelijk bestemmingsplan kustuitbreiding niet toelaat, en de betrokken gemeente ook geen nieuw bestemmingsplan wil vaststellen, kan de minister van VROM zélf een bestemmingsplan vaststellen, en zogenaamd rijksinpassingsplan (art. 3.28, lid 1 Wro). Overigens bestaat die bevoegdheid niet alleen indien de betrokken gemeente niet wil meewerken. Het kan ook om redenen van doelmatigheid zinvol zijn om een dergelijk rijksinpassingsplan vast te stellen voor de gehele kuststrook, of een groot gedeelte daarvan, om daarmee te voorkomen dat fragmentarische besluitvorming op gemeentelijk niveau plaatsvindt. Enige voorwaarde daarvoor is dat er sprake moet zijn van nationale belangen. Dat lijkt bij zandsuppletie vanwege kustveiligheid zonder meer het geval te zijn.

### 3.7 *Wet milieubeheer en milieueffectrapportage*

Uit artikel 7.2 van de Wet milieubeheer volgt dat bij AMvB wordt vastgesteld welke activiteiten belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Om welke activiteiten het hier gaat, volgt uit het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (Stb. 2009, 400). In onderdeel C van de bijlage bij dit besluit zijn activiteiten, plannen en besluiten weergegeven waarbij het maken van een milieu-effectrapportage verplicht is.

#### *- Zandwinning*

Uit punt 16.2 van dit onderdeel van de bijlage volgt dat – kort gezegd – voor de omvangrijke winning van oppervlakedelfstoffen op de Noordzee (territoriale zee en continentaal plat) waarvoor een vergunning ingevolge artikel 3 van de Ontgrondingenwet benodigd is, een project-m.e.r. is vereist. Voor het nationaal waterplan dat het kader vormt voor grootschalige winning van zand voor kustuitbreiding, zal een plan-m.e.r. nodig zijn: zie onderdeel C van de bijlage, kolom 3 bij punt 16.2.

#### *- Zandsuppletie*

Uit punt 13 van onderdeel C van de bijlage volgt dat ook bij het opstellen van een projectplan dat ziet op landaanwinning die betrekking heeft op een oppervlakte van meer dan 200 hectare, een project-m.e.r. verplicht is. Ook hier geldt dat in dat geval voor het nationaal waterplan een plan-m.e.r. is vereist: zie onderdeel C van de bijlage, kolom 3 bij punt 13.

Ook nu maken een passende beoordeling en een plan-MER deel uit van het nationaal waterplan: zie blz. 16 van dat plan.

#### *- Passende beoordeling*

In artikel 7.2a van de Wet milieubeheer is bepaald dat voor alle verplicht vast te stellen plannen, waarvoor een passende beoordeling in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998 moet worden gemaakt, óók een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

Overigens wordt de m.e.r.-wetgeving gewijzigd met ingang van 1 juli 2010. Het wetsvoorstel voor de “Wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage)” is inmiddels door de Eerste Kamer goedgekeurd en gepubliceerd in Stb. 2010, 20. De nieuwe regelgeving behelst wijzigingen in de m.e.r.-procedure, maar de m.e.r.-plicht die is neergelegd in het onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. wijzigt (vooralsnog) niet.

### 3.8 *Wijziging gemeente- en provinciegrenzen*

Wordt de kustlijn daadwerkelijk zeewaarts verplaatst, dan rijst de vraag welke gevolgen dit heeft voor de grenzen van kustprovincies en -gemeenten. Hoe deze grenzen voor provincies en gemeenten langs de Noordzee zijn bepaald, is vastgelegd in de Wet regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van Den Helder tot en met Sluis en wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1990, 553). Voor gemeenten en provincies aan de Waddenkust gelden de Wet tot provinciale indeling van de Waddenzee (Stb. 1980, 670) onderscheidenlijk de Wet tot gemeentelijke indeling van de Waddenzee (Stb. 1985, 648). Het grondgebied van kustprovincies en -gemeenten strekt zich momenteel uit tot 1 km uit de kust.

Op het wijzigen van gemeente- en provinciegrenzen is de Wet algemene regels herindeling van toepassing. Om te bepalen hoe de wijziging van de grens dient plaats te vinden, moet worden vastgesteld of sprake is van een grenscorrectie of van een herindeling. Die begrippen worden gedefinieerd in artikel 1, lid 1:

wijziging van de gemeentelijke indeling: instelling en opheffing van gemeenten alsmede wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen;

wijziging van de provinciale indeling: instelling en opheffing van provincies alsmede wijziging van provinciegrenzen waardoor naar verwachting 10% of meer van het aantal inwoners van een gemeente deel gaat uitmaken van een andere provincie en wijziging van provinciegrenzen met niet provinciaal ingedeeld gebied;

grenscorrectie: een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen;

Uit de wet volgt dat herindeling van provincies en gemeenten geschiedt bij wet. Grenscorrecties kunnen worden verricht bij AMvB (artikel 3).

Ten aanzien van de betrokken gemeentes zal bij kustuitbreiding vermoedelijk sprake zijn van een grenscorrectie. In die gevallen kan de grenswijziging dus plaatsvinden bij AMvB.

Ook de wijziging van de provinciegrenzen kan m.i. door het vaststellen van een AMvB, nu provinciegrens zeewaarts wordt verlegd. Dat betekent dat de provincie wordt uitgebreid met niet-provinciaal gebied (zie art. 13, lid 2).

Vergelijk ook het voor realisatie van de Tweede Maasvlakte op grond van dit artikel genomen "Besluit wijziging grens tussen gemeente Rotterdam en niet-ingedeeld gebied in Noordzee, tevens provinciegrens Zuid-Holland", Stb. 2004, 514.

### 3.9 Waterschapswet

Zoals hierboven opgemerkt zijn de stranden langs de zee kust ingevolge de Waterwet in beheer bij het Rijk. Waterschappen oefenen hier geen beheerstaken uit. Niettemin is denkbaar dat voorafgaand aan het project tot kustverbreding overleg met de verschillende waterschappen dient plaats te vinden. Artikel 57 Waterschapswet draagt de minister op desgevraagd mededeling te doen van zijn standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het waterschap van belang zijn.

In artikel 3.13 Waterwet wordt de minister overigens de bevoegdheid toegekend om in nader omschreven gevallen aan waterschappen aanwijzingen te geven over de uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van waterbeheer. Als het waterschap de gevorderde beslissing niet of niet naar behoren, dan kan de minister hiertoe zelf overgaan (art. 3.13, lid 3, Waterwet).

## 4 Lagere regelgeving

Naast de regelgeving op Europees en landelijk gebied, hebben ook provincies, waterschappen en gemeenten tal van verordeningen tot stand gebracht, die van toepassing kunnen zijn op activiteiten in de kuststrook. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om waterschapskeuren en algemene plaatselijke verordeningen. Het voert te ver om die hier allemaal te bespreken, zeker ook omdat die regelingen kunnen verschillen van gemeente tot gemeente, van provincie tot provincie en van waterschap tot waterschap.

Het is overigens niet de verwachting dat dat soort verordeningen een beletsel kunnen vormen voor het uitvoeren van kustuitbreidingsprojecten. De principiële keuze over het realiseren van het kustuitbreidingsproject wordt immers gemaakt in het kader van het bestemmingsplan, en in het kader van de lokale en regionale verordeningen kan dan hooguit nog discussie bestaan over de precieze vorm van uitvoering daarvan. Overigens beschikt de Wet ruimtelijke ordening over de mogelijkheid om, in gevallen waarin het kustuitbreidingsproject een plaats heeft gekregen in een rijksinpassingsplan of een provinciaal inpassingsplan, vervolgens door het Rijk c.q. de provincie alle benodigde vergunningen en toestemmingen op regionaal en lokaal niveau te verlenen. Ook in die zin vormt lagere regelgeving dus geen wezenlijke belemmering.

## 5 Beleidsdocumenten, plannen en rapporten

Met betrekking tot het beheer van rijkswateren is een aanzienlijk aantal beleidsdocumenten, plannen en rapporten beschikbaar. Een aantal hiervan wordt hieronder in vogelvlucht behandeld. Het is in dit stadium – gelet ook op de duur van het voorgenomen project en de mogelijkheden om beleid en plannen tussentijds te wijzigen of in te trekken – niet opportuun te zeer in detail te treden.

#### 5.1 *Het Nationaal Waterplan*

Het Nationaal Waterplan is een formeel rijksplan zoals bedoeld in artikel 4.1 van de Waterwet. De ruimtelijke delen van dit plan gelden als structuurvisie zoals bedoeld in artikel 2.3 van de Wro. Verder bevat het Nationaal Waterplan het gehele Noordzeebeleid. In zoverre vervangt het plan de Vierde Nota Waterhuishouding en paragraaf 4.7 van de Nota Ruimte. Een plan-MER en een passende beoordeling maken deel uit van het Nationaal Waterplan.

In de kustparagraaf (§ 5.1) en de Noordzeeparagraaf (§ 5.6) van het Nationaal Waterplan is het streven verwoord om de Nederlandse kustlijn over een groot gedeelte enkele tientallen meters zeewaarts te verplaatsen (blz. 134). Primaire doel van deze kustuitbreiding is veiligheid, maar ook het gebruik van de kust voor “andere maatschappelijke behoeften” wordt onderzocht (blz. 137). Het wordt van nationaal belang geacht dat op de Noordzee voldoende ruimte voor zandwinning en – suppletie aanwezig blijft (blz. 201).

#### 5.2 *Beleidsnota Noordzee*

De Beleidsnota Noordzee maakt deel uit van het Nationaal Waterplan. De Beleidsnota bevat een nadere uitwerking van de beleidskeuzes ten aanzien van de Noordzee die zijn opgenomen in het Nationaal Waterplan.

Uit de Beleidsnota volgt dat Nederland momenteel jaarlijks ruim 25m<sup>3</sup> zeezand wint, waarvan 12 miljoen m<sup>3</sup> voor kustsuppletie. Een kustuitbreiding tot 1 km zou leiden tot maximaal 40 miljoen m<sup>3</sup> extra suppletiezand per jaar. Als beleidskeuze tot 2015 wordt de winning van zand op een diepte van meer dan 2 meter genoemd (blz. 27).

Grootschalige winning van zeezand is m.e.r.-plichtig.

Volgens de Beleidsnota bevat het gebied tussen de NAP -20 meter dieptelijn en de 12 mijlszone tot 2040 voldoende zand om te voldoen aan de vraag voor zandsuppletie (blz. 39). Dit gebied zou bovendien geen overlap vertonen met aangewezen en aan te wijzen Natura 2000 gebieden (blz. 40).

Zandwinning landwaarts van de doorgaande NAP -20 meter dieptelijn is niet toegestaan (blz. 52).

De Beleidsnota Noordzee bevat een structuurvisiekaart waarop zandwinlocaties in de Noordzee zijn weergegeven. Zandwinning wordt gezien als een zaak van nationaal belang en heeft daarom in de aangewezen zandwingegebieden prioriteit boven mogelijke andere functies. In gebieden buiten de 12 mijlszone is dat niet het geval.

Zandwinning binnen 500 meter van kabels en leidingen is niet toegestaan (blz. 40).

### 5.3 *Structuurvisie Randstad 2040 (TK 2007-2008, nr. 21)*

In dit document is de visie van het kabinet op de ontwikkeling van dit gebied tot 2040 vastgelegd. In overeenstemming met artikel 2.3 bevat de structuurvisie de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen in en rond de randstad. Hoewel de structuurvisie geen rechtsgevolg heeft en niet als besluit is aan te merken, heeft zij een bindende werking voor het vaststellend bestuursorgaan. Afwijken van de structuurvisie is mogelijk, maar zal op zorgvuldige wijze moeten plaatsvinden. In de praktijk zal een voorgenomen afwijking moeten zijn voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing.

Vgl. de MvT bij de Wro, TK 2002 -2003, nr. 3, blz. 14-16.

In dit verband is van belang wat er in de structuurvisie Randstad 2040 wordt overwogen over een mogelijke kustverbreding (pagina 119 Structuurvisie Randstad 2040):

*"Zeewaartse verstedelijking sluit niet goed aan op de bestaande infrastructuur en het vergt een grote inspanning (ook financieel) om deze boven zeeniveau aan te leggen en de veiligheid te garanderen. Kustverbreding is voor de verstedelijkingsopgave niet nodig. Wanneer daartoe om andere redenen zou worden besloten, kan, daar waar die verbreding relatief goed aansluit op de bestaande steden en de infrastructuur, worden overwogen deze te combineren met verstedelijking. Het kabinet erkent dat een verbrede kust op langere termijn nodig kan zijn voor de veiligheid en wellicht kansen biedt voor andere doeleinden. Daarbij kan gedacht worden aan benutting voor economisch-maatschappelijke doeleinden, zoals energieproductie en -opslag en experimenteerruimte voor innovatieve sectoren. Het kabinet heeft het bedrijfsleven uitgedaagd om met interessante voorstellen te komen. Het Innovatieplatform vervult hier een makelaarsrol en zal begin 2009 het kabinet hierover adviseren. Een eventuele zeewaartse verstedelijking komt echter pas in beeld wanneer helder is wat de bundelingsen binnenstedelijke verdichtingsmogelijkheden zijn en deze optimaal zijn gebruikt. Gezien de genoemde bezwaren acht het*

*kabinet zeewaartse verstedelijking niet wenselijk."*

#### 5.4 *Regionaal ontgrondingenplan Noordzee (RON 2)*

Het RON 2 is blijkens de inleiding een regionale beleidsnota, die tot doel heeft het verschaffen van duidelijkheid over waar ontgroning niet of onder voorwaarden kan plaatsvinden.

Evenals in de beleidsnota Noordzee, wordt in het RON 2 benadrukt dat de doorgaande NAP -20 meter dieptelijn geldt als grens waarbinnen niet ontgrond mag worden. Dat zou betekenen dat vrijwel alle Vogelrichtlijngebieden buiten het wingebied van het RON 2 vallen (blz. 7).

Onduidelijk is welke waarde precies aan het RON 2 moet worden toegekend. Het plan dateert al uit 2004 en besteedt bovendien slechts op hoofdlijnen aandacht aan zandwinning voor projecten van nationaal belang. Reden hiervoor is dat de effecten van grootschalige winning zonder het maken van een MER niet zouden zijn te voorspellen (blz. 16).

Het RON 2 maakt onderscheid tussen primaire en secundaire ontgrondingen. Uit de gegeven omschrijving volgt dat ontgrondingen ten behoeve van o.a. onderhoud van waterstaatswerken, zijn aan te merken als secundaire ontgrondingen (blz. 31). Hiervoor zou geen ontgrondingsvergunning vereist zijn op grond van artikel 2 van het Rijksreglement ontgrondingen.

Het Rijksreglement ontgrondingen is met de inwerkingtreding van het Besluit ontgrondingen in Rijkswateren echter ingetrokken (zie art. 8 van dat besluit). Zoals weergegeven onder 2.2.3, lijkt uit de toelichting bij dat besluit te volgen dat voor ontgrondingen met als enige doel zandsuppleties wel degelijk een ontgrondingsvergunning is vereist.

#### 5.5 *Samenwerkingsovereenkomst Stichting De Noordzee e.a./staatssecretaris V&W*

Op 24 maart 2009 heeft de staatssecretaris van V&W een samenwerkingsovereenkomst over zandsuppleties getekend met een aantal natuurorganisaties.

De overeenkomst is te vinden op

[http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Samenwerkingsovereenkomst%20natuurbeschermingsorganisaties%20en%20Rijkswaterstaat\\_tcm174-272223.pdf](http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Samenwerkingsovereenkomst%20natuurbeschermingsorganisaties%20en%20Rijkswaterstaat_tcm174-272223.pdf)

In de overeenkomst is o.a. opgenomen dat zandsuppleties noodzakelijk zijn voor handhaving van de veiligheid, maar dat de bestaande uitvoeringspraktijk van zandsuppleties (winning, transport, aanbrengen van zand) potentieel negatieve invloed

heeft op natuurwaarden. Partijen spreken af samen te werken aan de ontwikkeling van een onderzoek en monitorprogramma om de gevolgen van zandsuppleties voor natuurwaarden beter in kaart te brengen.

Uit de slotbepaling van de overeenkomst volgt dat deze niet in rechte afdwingbaar is.