

HET NATIONALE KUSTVERDEDIGINGSBELEID EN DE KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE

EEN UITEENZETTING VAN HET HUIDIGE KUSTVERDEDIGINGSBELEID IN HET LICHT VAN DE KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE EN EEN VERSNELDE ZEESPIEGELSTIJGING

Juul Uijlenbroek*

■ Het klimaat in Nederland verandert. Hierdoor neemt de kans op wateroverlast toe. De effecten hiervan zijn divers en locatieafhankelijk. Zo krijgt Nederland in de komende decennia onder andere te maken met zeespiegelstijging.¹ Uit recente onderzoeken blijkt namelijk dat het landijs van Antarctica mogelijk sneller zal afbreken en smelten. Dit zou kunnen leiden tot een versnelde zeespiegelstijging. Deze versnelling kan een grote impact hebben op de waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland. Het Delta-programma houdt tot nu toe rekening met een zeespiegelstijging tot 1 meter langs de Nederlandse kust aan het eind van deze eeuw.²

Onze Noordzeekust dient zoveel mogelijk beschermd te worden tegen de zeespiegelstijging. Het kabinet kiest ervoor om onze Noordzeekust op een zo natuurlijk mogelijke manier te verdedigen. Dit betreft een 'nature based solution'. Er wordt zoveel mogelijk gebouwd met natuur. Er wordt gekozen voor zandwinning en zandsuppleties met zand uit de Noordzee waar het kan.³ Zandsuppletie is het proces waarbij sediment, dat meestal uit zand bestaat, opgespoten wordt aan land. Door het toepassen van zandsuppleties blijft de Nederlandse kustlijn behouden en biedt het een stabiele basis voor de waterveiligheid op lange termijn. Het kabinet streeft naar een structureel evenwicht in het kustfundament, waarbij het volume voor zandsuppleties periodiek wordt aangepast aan de actuele zeespiegelstijging.⁴

Een complicatie is dat zandwinning en zandsuppletie van invloed zijn op het mariene ecosysteem en dat deze activiteiten voornamelijk plaatsvinden in de wateren die de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (hierna: KRMS) beoogt te beschermen.⁵ Zo kunnen zandwinning en zandsuppletie invloed hebben op de aanwezige bodemfauna op de winlocatie zelf en de fauna waarvoor zij een voedselbron vormen.⁶ Deze fauna kunnen eveneens bescherming genieten onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Zo zijn de zwarte zee-eend, de topper en de eider voorbeelden van schelpdieren etende soorten die in de Noordzee voorko-

men en die hun voedsel vinden in de onderwaterbodem.⁷ De habitats en soorten die vallen onder de bescherming van deze richtlijnen, zijn ecosysteemcomponenten die beschermd worden middels de KRMS.⁸ Er is dus sprake van samenhang tussen deze richtlijnen.

Het doel van dit artikel is te beoordelen of het huidige beleid ten aanzien van zandwinning en zandsuppletie ten behoeve van de Noordzeekustverhoging ook op langere termijn zal voldoen aan de KRMS, gelet op het steeds sneller veranderende klimaat. Indien dit beleid op langere termijn niet voldoet aan de KRMS, dient onderzocht te worden welke alternatieven dan in beeld komen die wel passen binnen de eisen van deze kaderrichtlijn. Daarvoor wordt allereerst het nationale kustverdedigingsbeleid uiteengezet, vervolgens wat zandwinning en zandsuppletie inhoudt en de effecten daarvan. Voorts wordt het kustverdedigingsbeleid getoetst aan de KRMS en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Tot slot volgt een visie op de toekomst.

Beleid

Het nationale kustverdedigingsbeleid

In het Nationaal Waterplan 2016-2021 worden de hoofdlijnen, de principes en de richting van het nationale kustverdedigingsbeleid weergegeven.⁹ In dit plan herbevestigt het

* Mw. mr. **Juul Uijlenbroek** is werkzaam als jurist bij Waterschap Rivierenland.

kabinet dat toepassing van zandsuppleties en het streven naar een structureel evenwicht in het kustfundament de uitgangspunten blijven voor de gehele Noordzeekust. Dit biedt een stabiele basis voor waterveiligheid op lange termijn volgens het kabinet.¹⁰

Uit de Beleidsnota Noordzee 2016-2021 blijkt dat het kabinet streeft naar een zo natuurlijk mogelijke manier van kustverdediging. Dit betekent dat het kabinet kiest voor zandsuppleties met zand uit de zee waar het kan. Omdat zandwinning ten behoeve van kustverdediging een zaak van nationaal belang is, is het beleid erop gericht om voldoende zandvoorraad op zee te reserveren voor suppletie- en ophogdoeleinden. De zone tussen de doorgaande NAP -20 m dieptelijn en de 12-mijlsgrens is aangemerkt als reserveringsgebied voor zandwinning ten behoeve van kustsuppletie en ophogzand.¹¹

In het meerjarige Suppletieprogramma Kustlijn zorg wordt het beheer en onderhoud van de kust met zandsuppleties door Rijkswaterstaat uitgevoerd.¹² Uit de uitgangspunten van de totstandkoming van dit programma blijkt dat zandsuppleties korte en lange termijn doeleinden hebben. Het korte termijn doel betreft het handhaven van de Basiskustlijn. Dit vormt de maatstaf voor de te handhaven kustlijn en is daarmee tevens een instrument om tijdig te signaleren of sprake is van kusterosie. Het lange termijn doel betreft het in de hoogte mee laten groeien van de kust met de zeespiegel. Daarom wordt het totale zandvolume van het kustfundament op peil gehouden met kustfundamentsuppleties.¹³

Uit de onderbouwing van het Suppletieprogramma 2020-2023 volgt dat er suppleties toegepast dienen te worden om de Basiskustlijn te onderhouden en daarnaast suppleties toegepast dienen te worden om het kustfundament op peil te houden. Deze kustfundamentsuppleties dragen primair bij aan de kustveiligheid voor de lange termijn. Hiermee wordt het meegroeien van het kustfundament met de zeespiegelstijging bedoeld.¹⁴

Zandwinning en zandsuppletie

Bij zandsuppleties wordt extra zand op het strand of op de zeebodem gespoten vlak voor de kust. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen strandsuppleties en vooroever- of onderwatersuppleties.¹⁵ Daarnaast kan er ook sprake zijn

van een geulwandsuppleties of combinaties van de hiervoor genoemde suppletie methoden.¹⁶ De criteria van het Uitvoeringskader Suppletieprogramma stellen dat kustfundamentsuppleties altijd vooroever-suppleties betreffen.¹⁷

Voor de suppleties van zand wordt met sleeppopperzuigers zand op de winlocatie verzameld en vervolgens naar de suppletielocatie getransporteerd. Bij vooroever-suppleties (onderwatersuppleties) wordt het zand dicht onder de kust aangebracht tot een diepte van circa NAP-8 m. Het zand wordt dan direct van het schip gestort door de deuren in de bodem van het schip te openen. Dit wordt ook wel 'klappen' genoemd. Een andere mogelijkheid is het zand weer vloeibaar te maken en vanuit het schip op de juiste locatie te spuiten. Dit wordt ook wel 'rainbowen' genoemd.¹⁸

Indien de adviezen van de Deltacommissie ten aanzien van een verantwoorde kustbescherming worden opgevolgd, dient daarvoor 85 miljoen m³ zand per jaar ingewonnen te worden.¹⁹

Effecten

Effecten zandwinning

Uit het rapport Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020 blijkt dat grootschalige zandwinning een voorbeeld is van een activiteit die bij cumulatie mogelijk op grote schaal effect heeft op het mariene milieu.²⁰

Volgens het rapport van Deltares betreffen de belangrijkste onderdelen van het ecosysteem van de Noordzee die worden beïnvloed door zandwinning: habitats, levensgemeenschappen en soorten van de zeebodem, fytoplankton, vis en zeevogels. Hierbij is weer onderscheid te maken tussen effecten op de zeebodem en het bodemleven en de effecten op de waterkolom. Volgens de schrijvers van het rapport verdwijnt als gevolg van winning op de winlocatie zelf de aanwezige bodemfauna. Deze bodemfauna vormt een voedselbron voor dieren. Daarom is sprake van een direct effect op laatstgenoemden.²¹

Zandwinning leidt tot een vertroebeling door zand en slib. Deze vertroebeling kan effecten hebben op de productie van fytoplankton alsook op het jachtsucces van zichtjagers. Bovendien kan zandwinning effect hebben op de ontwikkeling van eieren en larven van verschillende

vissoorten en kunnen voedingsstoffen door zandwinning in de zeebodem vrijkomen.²²

Effecten zandsuppletie

Deltares concludeert dat naast zandwinning ook zandsuppletie effecten kan hebben op het mariene milieu van de Noordzee. Zo wordt door het aanbrengen van een suppletie een gebied bedekt met een laag sediment met als direct effect dat de onderliggende bodemfaunagemeenschap wordt begraven. Deze bodemfauna betreft mede een voedselbron voor vogels en vissen. Door de begraving is sprake van sterfte en daardoor een vermindering van de voedselbeschikbaarheid. Daarnaast kan er volgens de schrijvers van het rapport tijdens de suppletiewerkzaamheden een verstoring optreden van vissen, vogels en zeezoogdieren.²³

Bovendien kan er verstoring van habitattypen en soorten optreden door de beweging van schepen die de zandwinning- en suppletie zullen uitvoeren. Of hier sprake van is hangt echter af van de periode, duur en frequentie van de werkzaamheden. De risico's op effecten bij zandwinning- en suppletie zijn groot, gezien het transport buiten de gangbare scheepvaartroutes om gaat. Hierdoor wordt door Natura2000-gebieden gevaren en kan dit een verstoring opleveren van de daarin levende gevoelige soorten. Volgens het rapport van Arcadis zijn zeevogels de meest verstoringsgevoelige vogels.²⁴

De Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de Vogel- en Habitatrichtlijn

De Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Artikel 1 van de KRMS somt de doelstellingen van de KRMS op. Hieruit blijkt dat de KRMS een kader vaststelt waarbinnen de lidstaten de nodige maatregelen nemen om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken of te behouden. Van een 'goede milieutoestand' is sprake indien de milieutoestand van mariene wateren tot ecologisch verscheiden en dynamische oceanen en zeeën leiden die schoon, gezond en productief zijn. Daarnaast is sprake van een 'goede milieutoestand' wanneer het gebruik van het mariene milieu op een duurzaam niveau is.²⁵ Volgens Vermolen wordt hiermee bedoeld dat het gebruik op een niveau is dat mariene ecosystemen optimaal blijven functioneren en hun veerkracht behouden tegenover door de mens

teweeg gebrachte milieuveranderingen. Bovendien dienen mariene habitats en soorten te worden beschermd en de door de mens veroorzaakte achteruitgang van biodiversiteit dient te worden voorkomen.²⁶

Om de 'goede milieutoestand' te bereiken dienen volgens het tweede lid van artikel 1 van de KRMS mariene strategieën te worden ontwikkeld en te worden uitgevoerd om: a) het mariene milieu te beschermen en in stand te houden, de verslechtering ervan te voorkomen of mariene ecosystemen in de gebieden waar deze schade hebben geleden te herstellen, en b) inbreng in het mariene milieu te voorkomen of te verminderen, teneinde geleidelijk aan de verontreiniging weg te nemen zodat zij geen gevolgen van betekenis heeft of een significant risico vormt voor de mariene biodiversiteit, de mariene ecosystemen, de volksgezondheid of rechtmatig gebruik van de zee. Met verontreiniging wordt het direct of indirect inbrengen van stoffen of energie of onderwatergeluid, waardoor nadelige effecten (kunnen) optreden voor onder andere het mariene milieu.²⁷

Uit artikel 8 van de KRMS volgt dat de lidstaten voor elke mariene (sub)regio een initiële beoordeling dienen uit te voeren van hun mariene wateren. Op grond van artikel 9 van de KRMS dient de lidstaat voor elke betrokken mariene (sub) regio een reeks kenmerken vast te stellen van een goede milieutoestand, in het licht van de initiële beoordeling.²⁸ Daarnaast dient de lidstaat op basis van de initiële beoordeling voor elke mariene (sub)regio een uitvoerige reeks milieudoelen en bijbehorende indicatoren vast te stellen voor zijn mariene wateren, om zo de voortgang op weg naar het bereiken van een goede milieutoestand in het mariene milieu te begeleiden.²⁹ Deze verplichting volgt uit artikel 10 van de KRMS.

Voor situaties waarbij niet valt uit te sluiten of sprake is van significante effecten, is artikel 14 van de KRMS in het leven geroepen. Dit artikel geeft uitzonderingsbepalingen indien de milieudoelen of de goede milieutoestand niet of niet tijdig bereikt kunnen worden door de genomen maatregelen van de lidstaat. Eén van de uitzonderingen die volgt uit artikel 14 lid 1 van de KRMS is de volgende:

- Maatregelen die worden genomen om redenen an dwingend openbaar belang die zwaarder wegen dan de negatieve milieueffecten;

Indien er niet met succes een beroep kan worden gedaan op één van de uitzonderingsbepalingen genoemd in artikel 14 lid 1 KRMS, dan kan de maatregel niet worden uitgevoerd.

Toetsing van het kustverdedigingsbeleid aan de Kader-richtlijn Mariene Strategie

Uit de initiële beoordeling blijkt dat zandwinning en zandsuppletie effect hebben op het mariene milieu. Allereerst wordt gesteld dat het ecosysteem zich na beschadiging relatief snel kan herstellen. Bij ondiepe zandwinning (van 2 tot 8 meter diepte) is de verwachting dat de bodemfauna zich binnen vier tot zes jaar herstelt. Bij diepere zandwinning (van 2 tot 20 meter diepte) is niet duidelijk of de verdwenen bodemfauna zich (snel) herstelt.³⁰ Hier is dus sprake van een kennisopgave.

Zandwinning en zandsuppletie wordt door de Minister van Infrastructuur en Milieu gezien als een relatief beperkte ingreep. Volgens de Mariene Strategie zijn de lokale effecten van dergelijke ingrepen relatief klein en niet permanent. Wat echter niet is uitgesloten, is dat de effecten in cumulatie met elkaar tot een mogelijk significant effect kunnen leiden. Uit de Mariene Strategie blijkt dat het bestaande beleid voldoet, maar dat sprake is van een kennisopgave met betrekking tot de cumulatieve effecten van windenergie op zee, zandwinning en zandsuppletie.³¹ Dit is opmerkelijk. In deel 1 van de Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020 werd namelijk nog gesteld dat uit de Plan-MER en de passende beoordeling van het Nationaal Waterplan geen cumulatieve effecten zijn te verwachten van deze activiteiten, indien de wijze en de hoeveelheden van zandwinning en zandsuppletie tussen 2012 en 2020 niet sterk veranderen.³² In de geactualiseerde Mariene Strategie wordt echter niets opgemerkt over de verhoogde verwachte hoeveelheid in te winnen zand en de daarbij verwachte cumulatieve effecten.

Zoals de Minister van Infrastructuur en Milieu ook al stelt, is sprake van een kennishiaat.³³ Er kan namelijk geen harde conclusie worden getrokken of er als gevolg van onder andere zandwinning en zandsuppletie cumulatieve effecten zijn te verwachten die leiden tot significante effecten. De huidige initiële beoordeling is op dit moment dan ook (nog) niet volledig.

Omdat niet valt uit te sluiten of er significante effecten optreden bij (een verhoogde hoeveelheid) zandwinning, is het van

belang in kaart te brengen welke situatie geldt indien er wel sprake is van een significant effect op het mariene milieu.

Gesteld kan worden dat kustverdediging een maatregel van dwingend openbaar belang betreft conform artikel 14 lid 1 sub d van de KRMS en dat indien sprake is van significante effecten als gevolg van zandwinning en zandsuppletie, deze uitzondering kan worden ingeroepen.

De vraag rijst nu wat de KRMS verstaat onder 'dwingende redenen van openbaar belang'. De KRMS zelf geeft geen definitie van deze uitzonderingsgrond. Vermolen en Deltares hebben ter nadere specificering van dit begrip aansluiting gezocht bij de Habitatrichtlijn.^{34 35} In artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn komt het begrip 'dwingende redenen van openbaar belang' ook voor. Een voorbeeld hiervan is de nationale veiligheid.³⁶

In dit onderzoek wordt gesproken over zandwinning en zandsuppletie ten behoeve van de kustverdediging. Dit gegeven kan geschaard worden onder het hiervoor genoemde voorbeeld 'nationale veiligheid'. Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest 'Leybucht dijken' invulling gegeven aan dit begrip. In deze zaak waarbij de Europese Commissie en Duitsland tegenover elkaar stonden, ging het om werkzaamheden ten behoeve van de versterking van de Noordzeedijken te Leybucht. Hiervoor diende een deel van de oppervlakte van een beschermd natuurgebied te wijken. Het Hof heeft in dit arrest overwogen dat 'ter rechtvaardiging van een dergelijke oppervlaktevermindering een algemeen belang aangevoerd dient te worden dat zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat wordt vertegenwoordigd door de ecologische doelstellingen van de richtlijn'. Door het Hof is bepaald dat 'het risico van overstromingen en de noodzaak van kustbescherming voldoende zwaarwichtige argumenten vormden om de werkzaamheden aan de dijken en de versteviging van de kunstwerken te rechtvaardigen, voor zover die maatregelen tot het strikt noodzakelijke minimum werden beperkt'.^{37 38}

Gelet op bovenstaande kan worden gesteld dat zandwinning en zandsuppletie ten behoeve van de kustverdediging vallen onder het begrip 'nationale veiligheid' en daarmee onder 'dwingende redenen van openbaar belang'. Er dient echter wel te worden opgemerkt dat de uitleg van het begrip 'dwingende redenen van openbaar

belang' volgens de Habitatrichtlijn, niet één op één kan worden toegepast op het begrip dat volgt uit de KRMS. Het betreft slechts een indicatie.³⁹

De Vogel- en Habitatrichtlijn

Zandwinning en zandsuppletie kunnen zoals eerder genoemd negatieve effecten hebben op flora en fauna. Allereerst zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn van belang. Deze richtlijnen hebben als doel het beschermen en ontwikkelingsmogelijkheden te bieden voor zeldzame en bedreigde dier- en plantensoorten. Voornoemde richtlijnen zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving, namelijk de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Op grond van artikel 2.1 Wnb wijst de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) gebieden als speciale beschermingszones aan. Deze speciale beschermingszones worden ook wel Natura2000-gebieden genoemd. De Voordelta, een deel van de Noordzeekustzone, de Doggersbank, het Friese Front, de Klaverbank en de Vlakte van de Raan zijn aangewezen als Natura2000-gebieden die behoren tot de Nederlandse Exclusieve Economische Zone.⁴⁰

Uit het rapport van Deltares blijkt dat de doorgaande NAP-20 meterdieptelijn geldt als grens waarbinnen geen diepe of ondiepe ontgrondingen plaats mag vinden. Doordat deze grens wordt gesteld, vallen onder andere vrijwel alle Natura2000-gebieden buiten het wingebied. In Natura2000-gebieden zal dan ook geen zandwinning plaatsvinden.⁴¹

Het is op grond van artikel 2.7 lid 2 van de Wet natuurbescherming echter wel verboden om zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met het Natura2000-gebied, maar wel significante gevolgen kan hebben voor dat gebied.

Het is niet uitgesloten dat het winnen van zand en het suppleren daarvan geen significante gevolgen kan hebben voor omliggende Natura2000-gebieden. Op grond van artikel 2.8 lid 1 van de Wet natuurbescherming dient dan ook een passende beoordeling te worden gemaakt van de gevolgen voor het Natura2000-gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Er wordt uitsluitend een vergunning verleend indien vast is komen te staan dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura2000-gebied niet zal aantasten⁴²

Op deze regel bestaan drie uitzonderingen. Indien uit de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura2000-gebied niet zal aantasten, kan toch een vergunning worden verleend. Dit kan in het geval wanneer er geen alternatieven voorhanden zijn, wanneer het project nodig is wegens dwingende redenen van openbaar belang en wanneer compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura2000 bewaard blijft.⁴³

Toetsing van het beleid aan de Habitatrichtlijn

Eerder is gebleken dat de kustverdedigingstrategie gevolgen heeft voor Natura2000-gebieden, onder andere omdat er door deze gebieden heen wordt gevaren ten behoeve van werkzaamheden. De in deze gebieden levende soorten kunnen hierdoor verstoord worden. Daarnaast is gebleken dat de activiteiten zelf kunnen leiden tot negatieve effecten op de onder deze richtlijn beschermde habitattypen en soorten.

Arcadis heeft een passende beoordeling uiteengezet. Hierin wordt gesteld dat er voor de Noordzee geen toepasbare modelberekeningen bestaan en de cumulatieve effecten op de biomassa van schelpdieren daardoor niet zijn te herleiden. Omdat in 2010 de biomassa niet is afgenomen en er in de periode 2018-2027 volgens Arcadis niet meer zand ingewonnen wordt dan in voorgaande jaren, worden de effecten als beperkt negatief beoordeeld.⁴⁴

Arcadis concludeert vervolgens in zijn rapport dat in de m.e.r.'s niet is uitgesloten dat vertroebeling als gevolg van zandwinning leidt tot significante effecten op bepaalde habitattypen. Arcadis gaat er hierbij van uit dat in de periode 2018-2027 jaarlijks minder zand wordt ingewonnen, waardoor de druk van zandwinning op het natuurlijk systeem van de Noordzee niet toeneemt. Het ingezette herstel van habitattypen in de Noordzee zal daarom niet door voortzetting van de zandwinningen in de periode 2018-2027 worden belemmerd.⁴⁵

Voorts stelt Arcadis dat de relatie tussen de effecten van zandwinning en de populatiedynamiek van habitattypen zeer complex is. Als gevolg van deze complexiteit zijn de nodige onzekerheden verbonden aan zandwinning- en suppletie. Zowel aan de modelberekeningen als aan de analyses en

conclusies van de passende beoordeling zijn eveneens onzekerheden verbonden, welke momenteel niet verminderd kunnen worden.⁴⁶

Tot slot concludeert Arcadis dat de realisatie van de instandhoudingsdoelen voor de betrokken habitattypen en vogelsoorten niet belemmerd worden in de periode 2018-2027 en dat de zandwinningen afzonderlijk, noch in cumulatie met elkaar, geen significante gevolgen heeft voor de Natura2000-gebieden.⁴⁷

Mijns inziens is deze conclusie gebaseerd op onjuiste informatie en kan daarom geen stand houden. Bij de passende beoordeling is er namelijk vanuit gegaan dat er in de komende periode een vermindering van zandwinning- en suppletieactiviteiten op zal treden. Hiervoor is echter gebleken dat er in de toekomst juist meer zand ingewonnen en gesuppleerd dient te worden, wegens de versnelde zeespiegelstijging. Daarnaast kleven er allerlei onzekerheden vast aan de passende beoordeling wegens de complexiteit tussen de effecten van de activiteiten en de populatiedynamiek van habitattypen. Dit leidt er toe dat in tegenstelling tot hetgeen Arcadis stelt, de significante effecten op Natura2000-gebieden en hun instandhoudingsdoelen niet kunnen worden uitgesloten.

Volgens de Memorie van Toelichting leidt dit ertoe dat het plan niet kan worden vastgesteld of een vergunning kan worden verleend. Dit kan alleen wanneer voldaan is aan hetgeen in artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn is vereist.⁴⁸

De vraag rijst of er een beroep kan worden gedaan op de uitzondering van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn jo. 2.8 lid 4 Wnb. Aan de vereisten 'dwingende redenen van openbaar belang' en 'compenserende maatregelen' komt men alleen toe indien er geen enkel ander alternatief is waarvoor kan worden gekozen in plaats van de huidige maatregel. Een beroep op artikel 2.8 van de Wnb kan in onderhavig geval niet slagen, gezien er een aantal alternatieve maatregelen voorhanden zijn die niet leiden tot (mogelijke) significante effecten op Natura2000-gebieden en hun instandhoudingsdoelen.

Alternatieven

De afgelopen jaren heeft Deltares honderdtachtig plannen

verzameld om zeespiegelstijging het hoofd te bieden. Deze plannen zijn gecategoriseerd in vier oplossingsrichtingen: beschermen-gesloten (Nederland permanent afsluiten van de zee met een waterkering), beschermen-open (rivier blijft in verbinding met de zee, maar kust en land langs rivieren beschermen), zeewaarts (creëren van een hoger gelegen land in zeewaartse richting met als primair doel de veiligheid te vergroten) en meebewegen (aanpassen van de vorm en de locatie van landgebruik).⁴⁹ Het doel van deze studie is bedoeld om te verkennen hoe globaal omgegaan kan worden met zeespiegelstijging en wat relevante maatregelen kunnen zijn bij de oplossingsrichtingen. Hierbij is nog niet gekeken naar de ecologische impact.

In haar rapport heeft Deltares een aantal maatregelen beschreven die passen bij beschermen-open als bij beschermen-gesloten. Een mogelijkheid is het toepassen van de zogeheten 'Superdijk'. Dit is een extra brede en sterke overslagbestendige dijk. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van het toepassen van een 'dubbele dijk', die in sommige gevallen kan vermijden dat de primaire waterkering aanzienlijk verhoogd en versterkt moet worden door de nog aanwezige slaperdijken achter de primaire kering op sterkte te brengen. Bovendien wordt de oplossing van 'mega zandsuppleties' genoemd. Hierbij wordt een grotere hoeveelheid zand geplaatst, zodat het kustmilieu minder vaak verstoord hoeft te worden. Tot slot betreft het realiseren van grootschalige golfbrekers in een rechte hoek een interessante variant. Deze beïnvloeden het gedrag van de getij en potentieel ook van stormopzet.⁵⁰

Een mogelijkheid om de zeewaartse oplossingsrichting uit te voeren is het scheiden van de nieuwe landstrook met een randmeer van de huidige kust.⁵¹ Een andere mogelijkheid die Deltares benoemt betreft het aanleggen van eilanden voor de kust die kunnen fungeren als golfbreker.⁵² Voor het aanleggen van eilanden is echter ook weer zand nodig die ingewonnen dient te worden.

Voor de oplossingsrichting meebewegen kunnen gebouwen overstromingsbestendig worden gemaakt door deze op te hogen. Ook kunnen grotere gebieden worden opgehoogd door middel van megaterpen of door het combineren van dijken met terpen. Bovendien kunnen er drijvende eilanden of steden worden gecreëerd. Tot slot wordt de

mogelijkheid genoemd om gebruik te maken van natuurlijke sedimentatie.⁵³

Deltares concludeert dat het realiseren van grootschalige golfbrekers een goed alternatief oplevert. Deze golfbrekers kunnen de natuurwaarden beïnvloeden doordat deze planten en dieren aantrekken. Er kan gekozen worden voor natuurlijke variant, namelijk de kunstmatige koraalriffen of oesterriffen. Dit zijn levende structuren en kunnen tot een bepaalde snelheid met de zeespiegel meegroeien.⁵⁴

Visie op de toekomst

Er kan niet worden geconcludeerd of de significante effecten die zullen optreden bij meer zandwinning- en suppletie zullen leiden tot onomkeerbare gevolgen. Daarnaast kan niet worden geconcludeerd of deze maatregel ook bij een verhoogde hoeveelheid zandwinning- en suppletie zwaarder zal wegen dan de negatieve milieueffecten die zullen optreden. Hier is namelijk nog geen onderzoek naar gedaan. Er kan dus niet met zekerheid worden gesteld of een beroep op de uitzonderingsgrond van artikel 14 lid 1 sub d KRMS in de toekomst nog mogelijk is.

Bovenstaande geldt echter alleen wanneer de zandwinning- en suppletie strategie wordt getoetst aan de KRMS. Bij toetsing van deze strategie aan de Habitatrichtlijn kan op voorhand al de conclusie worden getrokken dat de kustverdedigingsmaatregel geen doorgang kan vinden. Uit de passende beoordeling kan mijns inziens, in tegenstelling tot hetgeen Arcadis stelt, namelijk niet worden afgeleid dat er geen significante effecten zullen optreden voor de habitattypen en Natura2000-gebieden. Een beroep op een uitzonderingsgrond is niet mogelijk, gezien er mogelijk alternatieven beschikbaar zijn die naar verwachting niet leiden tot mogelijke significante effecten.

Gesteld kan worden dat sprake is van onlosmakelijke verbondenheid tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn en de KRMS. Een activiteit die leidt tot significante effecten op de beschermde habitattypen en soorten die zich bevinden in de Noordzee, leidt eveneens tot significante effecten op het mariene milieu en andersom. De habitattypen en soorten dragen immers bij aan de totstandkoming van een 'goede milieutoestand'. Zij zijn zoals reeds gesteld eco-

stelsysteemcomponenten die beschermd worden middels de KRMS. Dit betekent dus dat wanneer een activiteit niet kan worden uitgevoerd wegens strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn de activiteit eveneens niet kan worden uitgevoerd wegens strijd met de KRMS.⁵⁵

Dit betekent dat het huidige kustverdedigingsbeleid niet voldoet aan de KRMS, ook al kan niet met zekerheid gesteld worden of het zal leiden tot significante effecten. Er wordt bij voortzetting van het huidige kustverdedigingsbeleid namelijk gehandeld in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn, in tegenstelling tot wat blijkt uit de passende beoordeling, en daarmee in strijd met de KRMS.

Voorts kan gesteld worden dat sprake is van strijd met het voorzorgsbeginsel.⁵⁶ Het kabinet handelt namelijk in strijd met het voorzorgsbeginsel indien het zich vast blijft houden aan het huidige kustverdedigingsbeleid. De verwachting is namelijk dat een verhoogde hoeveelheid zandwinning leidt tot een cumulatie van effecten en daarmee tot significante effecten op beschermde habitattypen, soorten en het mariene milieu. Gezien de onzekerheden over de effecten en gezien het feit dat suppleren van grotere volumes pas over langere termijn aan de orde is, is er reden voor nader onderzoek naar effecten en naar maatregelen om de negatieve effecten verder te beperken door aanpassingen in de uitvoering van suppleties.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat voortzetting van het huidige kustverdedigingsbeleid in strijd is met de Vogel- en Habitatrichtlijn en daarmee met de KRMS. Op grond van het voorzorgsbeginsel dient het kabinet preventief te handelen, door te kiezen voor een andere maatregel. Doet het kabinet dit niet, dan handelt het naast de KRMS en de Vogel- en Habitatrichtlijn ook in strijd met het voorzorgsbeginsel.

Het antwoord op de vraag of het Nederlandse beleid bij zandwinning en zandsuppletie ten behoeve van de Noordzeekustverhoging ook op langere termijn voldoet aan de KRMS betreft gelet op vorenstaande zonder twijfel 'nee'. Het kabinet dient zo snel mogelijk te kiezen voor een ander kustverdedigingsbeleid, anders zal het handelen in strijd met Europese regelgeving en het voorzorgsbeginsel.

- 1 Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32359, nr. 4.
- 2 Kennisprogramma Zeespiegelstijging, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2019.
- 3 Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31710, nr. 35.
- 4 Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31710, nr. 45
- 5 Vermolen, Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2015, p. 20.
- 6 Vermolen, Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2015, p. 21.
- 7 Zandwinning Noordzee 2018-2027, Arcadis 2017.
- 8 Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31710, nr. B.
- 9 Nieuwere versies van de genoemde rapportages waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.
- 10 Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31710, nr. 35.
- 11 Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31710, nr. 35.
- 12 'Uitvoeringsprogramma Kustlijnzorg', Helpdeskwater.nl.
- 13 Uitgangspunten totstandkoming programma Suppletieprogramma Kustlijnzorg, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2019.
- 14 Onderbouwing suppletieprogramma 2020-2023, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2020.
- 15 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 16 Richtlijnen Onderwatersuppleties, Rijkswaterstaat 2007.
- 17 Uitvoeringskader suppletieprogramma, Rijkswaterstaat 2007.
- 18 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 19 'Zandwinning', Noordzeeloket.nl.
- 20 Bijlage bij Kamerstukken II 2015/2016, 31710, nr. B.
- 21 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 22 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 23 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 24 Zandwinning Noordzee 2018-2027, Arcadis 2017.
- 25 Artikel 3 lid 5 KRMS.
- 26 Vermolen, Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2015, p. 24.
- 27 Artikel 3 lid 8 KRMS.
- 28 Zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 27625, nr. 434, p. 24 e.v.
- 29 Zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 27625, nr. 434, p. 24 e.v.
- 30 Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 27625, nr. 434.
- 31 Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 27625, nr. 434.
- 32 Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33450 nr 1.
- 33 Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 27625, nr. 434.
- 34 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 35 Vermolen, Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2015, p. 27.
- 36 Artikel 6 lid 4 Habitatrictlijn.
- 37 C-57/89, Commissie/Duitsland (Leybuchtdijken).
- 38 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 39 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 40 'Noordzee (Nederlandse Exclusieve Economische Zone)', Natura2000.nl.
- 41 Zandwinning, zandsuppletie en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Deltares 2009.
- 42 Artikel 2.8 lid 3 Wet natuurbescherming
- 43 Artikel 2.8 lid 4 Wet natuurbescherming
- 44 Zandwinning Noordzee 2018-2027, Arcadis 2017.
- 45 Zandwinning Noordzee 2018-2027, Arcadis 2017.
- 46 Zandwinning Noordzee 2018-2027, Arcadis 2017.
- 47 Zandwinning Noordzee 2018-2027, Arcadis 2017.
- 48 Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr 3.
- 49 Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging, Deltares 2019.
- 50 Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging, Deltares 2019.
- 51 Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging, Deltares 2019.
- 52 Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging, Deltares 2019.
- 53 Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging, Deltares 2019.
- 54 Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging, Deltares 2019.
- 55 Hiervoor is aansluiting gezocht bij artikel 2.7 Wabo en Rb. Den Haag 10 maart 2011, LJN BP9765, AB 2011.
- 56 Timmer stelt dat de volgende definitie aan het verzorgs-beginsel kan worden gegeven: 'De plicht tot het ondernemen van proportionele en effectieve actie tegen ernstige of onomkeerbare (milieu)schade, indien op basis van de best beschikbare wetenschap deze schade te vermoeden maar niet te garanderen valt.' (Timmer, Ars Aequi 2014, p. 602) ■