

ECLI:NL:RVS:2021:1094

Instantie Raad van State

Datum uitspraak 26-05-2021

Datum publicatie 26-05-2021

Zaaknummer 202002872/1/R1

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 5 april 2019 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de provincie Zeeland een watervergunning verleend voor het aanleggen en behouden van drie strekdammen (Z1, Z2 en Z3) in de nabijheid van de Geul te Zimmerman in de gemeente Reimerswaal in het kader van het project Buitendijkse Maatregelen Natuur Pakket Westerschelde en voor het realiseren van een belevingspunt op de buitenberm van strekdam Z2. Het gaat om een vergunning als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder a, van de Waterwet, artikel 6.12 van het Waterbesluit en artikel 4.1, leden 5, onder a, 6, onder a, en 7, van de Keur watersysteem Waterschap Scheldestromen 2012. De watervergunning is met toepassing van artikel 6.17, eerste en derde lid, van de Waterwet verleend. Twee strekdammen worden gerealiseerd op het buitendijkse perceel dat eigendom is van [appellant].

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

ABkort 2021/354

Omgevingsvergunning in de praktijk 2021/8504

Milieurecht Totaal 2021/7283

JOM 2021/260

Uitspraak

202002872/1/R1.

Datum uitspraak: 26 mei 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 5 april 2020 in zaak nr. 19/2244 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 5 april 2019 heeft de minister aan de provincie Zeeland een watervergunning verleend

voor het aanleggen en behouden van drie strekdammen (Z1, Z2 en Z3) in de nabijheid van de Geul te Zimmerman in de gemeente Reimerswaal in het kader van het project Buitendijkse Maatregelen Natuur Pakket Westerschelde en voor het realiseren van een belevingspunt op de buitenberm van strekdam Z2.

Bij uitspraak van 1 april 2020 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister en de provincie Zeeland hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 10 februari 2021, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. S.T.J. Olierook, advocaat te Den Haag, en de minister, vertegenwoordigd door mr. M. de Bruijne en drs. J. de Visser, zijn verschenen. Verder is op de zitting de provincie Zeeland, vertegenwoordigd door D.J. Visser en E.E.M.J. Haverkorn, bijgestaan door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 5 april 2019 heeft de minister aan de provincie Zeeland een watervergunning verleend. De watervergunning is verleend voor het aanleggen en behouden van drie strekdammen (Z1, Z2 en Z3) in de nabijheid van de Geul te Zimmerman in de gemeente Reimerswaal in het kader van het project Buitendijkse Maatregelen Natuur Pakket Westerschelde en voor het realiseren van een belevingspunt op de buitenberm van strekdam Z2. Het gaat om een vergunning als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder a, van de Waterwet, artikel 6.12 van het Waterbesluit en artikel 4.1, leden 5, onder a, 6, onder a, en 7, van de Keur watersysteem Waterschap Scheldestromen 2012 (hierna: de Keur). De watervergunning is met toepassing van artikel 6.17, eerste en derde lid, van de Waterwet verleend.

Twee strekdammen worden gerealiseerd op het buitendijkse perceel dat eigendom is van [appellant].

2. Relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Beoordeling van het hoger beroep

Belanghebbendheid aanvrager provincie Zeeland

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het project zonder de toestemming van [appellant] uitvoerbaar is. Volgens [appellant] is de provincie Zeeland geen belanghebbende en is er daarom geen sprake van een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

[appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het project uitvoerbaar zou zijn door de mogelijkheid om aan [appellant] een gedoogplicht op te leggen. Het gaat om een gedoogplicht als bedoeld in artikel 2.6, derde lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). [appellant] meent dat het realiseren en in stand houden van strekdammen geen feitelijke handelingen betreffen in de zin van artikel 2.6, eerste lid, van de Wnb. Het betreft namelijk een vergunningplichtig project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Dit maakt volgens [appellant] dat artikel 2.6, derde lid, van de Wnb niet de mogelijkheid aan gedeputeerde staten van de provincie Zeeland verschaft om een gedoogplicht aan hem op te leggen. Daaraan is de rechtbank ten onrechte voorbijgegaan. Omdat het project niet kan worden gerealiseerd zonder de toestemming van [appellant], is de provincie Zeeland geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

3.1. Op grond van artikel 1:3, derde lid, van de Awb wordt onder "aanvraag" een "verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen", verstaan. Op basis van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder "belanghebbende" "degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken" begrepen.

3.2. Als hoofdregel geldt dat een verzoeker om een vergunning in beginsel wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op zijn verzoek. In de jurisprudentie van de Afdeling is op

deze regel een uitzondering gemaakt voor onder meer verzoeken om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het vellen van een houtopstand en een verzoek om een vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken. Als aannemelijk is dat de activiteit waarvoor de vergunning is aangevraagd, niet kan worden verwezenlijkt, dan is de verzoeker geen belanghebbende en is zijn verzoek om vergunning te verlenen geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb (uitspraken van 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2717, over het bouwen van een bouwwerk, 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3326, over het kappen van een boom en 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:198, over de vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken).

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat deze jurisprudentie overeenkomstige toepassing kan vinden op een aanvraag om een watervergunning zoals die hier aan de orde is.

3.3. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het feit dat [appellant] geen toestemming heeft verleend voor de uitvoering van het project, niet maakt dat het project niet kan worden verwezenlijkt. Op het moment van de verlening van de watervergunning mocht de minister zich op het standpunt stellen dat het project zou kunnen worden gerealiseerd. Door de rechtbank is terecht gewezen op de door de minister genoemde mogelijkheid om op grond van de Wnb een gedoogplicht op te leggen. Het gaat dan om de gedoogplicht als bedoeld in artikel 2.6, derde lid, van de Wnb.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant] met wat hij heeft aangevoerd over het bepaalde in de artikelen 2.6, eerste lid, en 2.7, tweede lid, van de Wnb niet aannemelijk gemaakt dat de minister zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat een gedoogplicht als bedoeld in artikel 2.6, derde lid, van de Wnb, niet zou kunnen worden opgelegd. Naar het oordeel van de Afdeling zijn het realiseren en het in stand houden van strekdammen feitelijke handelingen in de zin van artikel 2.6, eerste lid, van de Wnb. Of er eventueel een vergunningplicht in de zin van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb aan de orde is, is niet bepalend voor de kwalificatie van activiteiten als feitelijke handelingen in de zin van artikel 2.6, eerste lid, van de Wnb.

Nu [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat het project niet kan worden verwezenlijkt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de provincie Zeeland als aanvrager van de watervergunning kan worden aangemerkt.

De gedoogplicht is inmiddels bij brief van de minister op 20 december 2019 opgelegd. Dit besluit ligt in deze procedure niet ter beoordeling voor. Tegen het besluit van 20 december 2019 staan zelfstandige rechtsmiddelen open. [appellant] moet zijn bezwaren tegen de oplegging van de gedoogplicht in de daartegen openstaande procedures naar voren brengen, wat hij ook heeft gedaan.

Het betoog slaagt niet.

Privaatrechtelijke belemmering

4. [appellant] betoogt dat er privaatrechtelijke beletselen zijn voor het kunnen verlenen van de watervergunning. Hij wijst erop dat hij als eigenaar geen toestemming heeft gegeven voor het realiseren van de strekdammen. Ook stelt hij dat hij op grond van artikel 1.2, derde lid, van de Keur hoofdelijk aansprakelijk blijft voor overtredingen van de Keur bij de aanleg van de strekdammen. Dit is volgens [appellant] door de rechtbank ten onrechte niet onderkend.

4.1. In haar uitspraken van 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:58 en 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:302, heeft de Afdeling geoordeeld dat een privaatrechtelijke belemmering geen reden kan zijn een watervergunning te weigeren. De Afdeling ziet in de stelling van [appellant] dat het gaat om een op grond van de Keur verleende watervergunning, geen aanleiding om hierover anders te oordelen. De uitspraken van 13 januari 2021 en 8 februari 2017 hebben ook betrekking op watervergunningen op grond van een keur van een waterschap. Die vergunningverlening vindt plaats aan de hand van het toetsingskader van artikel 6.21 in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet. Omdat een privaatrechtelijke belemmering niet valt te herleiden tot de doelstellingen van artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet, kan die belemmering geen reden zijn om de watervergunning te weigeren. Datzelfde geldt voor de door [appellant] vermeende hoofdelijke aansprakelijkheid.

Het betoog slaagt niet.

Mer-beoordelingsplicht

5. [appellant] betoogt dat het oordeel van de rechtbank dat er voor deze watervergunning geen mer-beoordelingsplicht bestaat, onjuist is. Volgens de rechtbank is die plicht er niet, omdat de watervergunning geen besluit is als bedoeld in kolom 4 van categorie 3.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer). [appellant] geeft aan dat in kolom 4 van deze categorie wel het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan en de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo zijn genoemd. [appellant] stelt dat voor het besluit tot vaststelling van het geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2019" geen mer-beoordeling is verricht. Deze beoordeling is ook niet verricht bij de verlening van de binnenplanse afwijking voor de strekdammen. Volgens [appellant] is de mer-beoordelingsplicht niet uitgewerkt. Deze mer-beoordeling moet volgens hem worden verricht bij het eerstvolgende besluit, zijnde deze watervergunning, ook al is dat besluit niet in kolom 4 genoemd.

[appellant] betoogt verder dat het mer-beoordelingsbesluit dat tijdens de beroepsprocedure bij de rechtbank op 5 februari 2020 is genomen, niet volstaat. Volgens [appellant] is dit besluit genomen op basis van een conceptversie van de aanmeldingsnotitie. Ook meent hij dat het besluit niet uitgaat van de juiste voorgenomen activiteit. De aanmeldingsnotitie gaat ervan uit dat de strekdammen met circa 4.000 m3 staalslakken worden aangelegd, terwijl op de zitting bij de rechtbank is gebleken dat ander materiaal zal worden gebruikt. Verder betoogt [appellant] dat de cumulatieve milieueffecten niet zijn beoordeeld.

5.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het vierde lid worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge het vijfde lid geldt, voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer:

a. in zodanige gevallen en

b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

5.2. Het besluit van 5 april 2019 is geen besluit als genoemd in kolom 4 van categorie 3.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, waarvoor het bevoegd gezag bij de voorbereiding ervan moet beoordelen of een milieueffectrapport moet worden opgesteld (vergelijk ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3170). Dit betekent dat er op grond van artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer in samenhang met het vierde lid van dit artikel en artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer geen verplichting bestond om bij de voorbereiding van het besluit tot verlening van de watervergunning te beoordelen of een milieueffectrapport moest worden opgesteld.

Dat andere besluiten dan de watervergunning wel zijn genoemd in kolom 4 van categorie 3.2, en dat daarvoor volgens [appellant] ten onrechte geen mer-beoordeling zou zijn verricht, maakt niet dat de mer-beoordelingsplicht zou verschuiven naar een niet in kolom 4 genoemd besluit. De Wet milieubeheer en het Besluit mer voorzien daar niet in. De rechtbank is daarom terecht tot het oordeel gekomen dat op grond van categorie 3.2 van onderdeel D geen mer-beoordeling voor de

watervergunning hoefde te worden verricht. Voor de rechtbank was er daarom geen aanleiding om het alsnog overgelegde mer-beoordelingsbesluit in haar beoordeling te betrekken.

Het betoog slaagt niet.

Waterkwaliteit

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat de minister afdoende heeft gemotiveerd dat de toestand van de Westerschelde niet achteruitgaat. Het is volgens [appellant] op basis van artikel 4, eerste lid, onder a, sub i, van Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000 L 327; hierna: de Kaderrichtlijn Water) en het Wezer-arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, aan de minister om aan te tonen dat geen sprake is van achteruitgang.

Voor de motivering dat er geen sprake is van achteruitgang in de zin van artikel 4, eerste lid, onder a, sub i, van de Kaderrichtlijn Water heeft de minister toepassing gegeven aan het toetsingskader waterkwaliteit zoals dat is vermeld in het beheer- en ontwikkelplan voor rijkswateren 2015-2021. In dit toetsingskader wordt ervan uitgegaan dat ingrepen die minder dan 1% van het ecologisch relevant areaal beslaan, geen (meetbare) effecten hebben op de relevante biologische kwaliteitselementen van het oppervlaktewaterlichaam. Uit deel 2 van dit toetsingskader volgt dat het bevoegd gezag een register moet bijhouden van alle ingrepen die op zichzelf gezien minder dan 1% van het ecologisch relevant areaal beslaan. Als deze ingrepen bij elkaar meer dan 1% van het ecologisch relevante areaal van een gebied beslaan, dan moet de minister een ecologische beoordeling verrichten van de effecten van de ingreep. De minister moet daartoe overgaan ook als de ingreep op zichzelf gezien minder dan 1% van het areaal beslaat. Als uit die ecologische beoordeling vervolgens blijkt dat een ingreep geen significante negatieve effecten tot gevolg heeft voor de biologische maatlaten, dan volgt uit stap 2-II van deel 2 van het toetsingskader dat de minister dan wel nog de cumulatieve effecten op de kwaliteitselementen moet beoordelen.

Uit het besluit van 5 april 2019 blijkt volgens [appellant] niet dat de minister het bij te houden register heeft geraadpleegd en niet heeft beoordeeld of alle ingrepen in de Westerschelde cumulatief tot een achteruitgang kunnen leiden. De rechtbank heeft volgens [appellant] niet onderkend dat de minister deel 2 van dit toetsingskader om deze reden op een onjuiste wijze heeft toegepast.

6.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van de watervergunning door beroepsgronden die [appellant] over de waterkwaliteit naar voren heeft gebracht. Anders dan de minister stelt, staat het relativiteitsvereiste niet aan vernietiging van de watervergunning in de weg.

6.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

6.3. [appellant] beroept zich op artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a van de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW). Deze bepaling strekt tot bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van alle oppervlaktewateren. Het buitendijkse perceel van [appellant] maakt onderdeel uit van het KRW-oppervlaktewaterlichaam Westerschelde en staat regelmatig onder water. Niet kan worden geoordeeld dat deze bepaling in de KRW kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van een grondeigenaar, wiens grond onderdeel uitmaakt van zo'n waterlichaam.

6.4. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat de minister het beoordelingskader juist heeft toegepast bij de beoordeling of de toestand van de Westerschelde achteruitgaat. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

6.5. Om te beoordelen of sprake is van achteruitgang van de toestand van de Westerschelde, zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, sub i, van de Kaderrichtlijn Water, heeft de minister toepassing gegeven aan het toetsingskader waterkwaliteit zoals is vermeld in het beheer- en ontwikkelplan voor rijkswateren 2015-2021. Dit toetsingskader bestaat uit twee delen. Het gaat om deel 1 toetsingskader algemeen en deel 2 toetsingskader watertype afhankelijk. Beide toetsingskaders gaan uit van opeenvolgende beoordelingsstappen.

De minister heeft een ecologische toets voor de ingreep, die bestaat uit de aanleg van drie strekdammen, uitgevoerd. Deze toets is opgenomen in bijlage 9 bij de brief van 23 augustus 2019, kenmerk RWS-2019/9082, gericht aan de rechtbank Noord-Holland. De minister heeft in de eerste plaats gesteld dat voldaan wordt aan deel 1 van het toetsingskader. Het project waarvoor de watervergunning is verleend, heeft volgens de minister tot doel om hoogdynamisch gebied met een lage ecologische waarde om te zetten in laagdynamisch gebied met een hogere ecologische waarde. Het doel is om in 2032 een toename aan 24,5 ha laagdynamisch gebied bereikt te hebben. Hiermee wordt invulling gegeven aan een KRW-doelstelling voor de Westerschelde. Het gaat om verbetering van de kwaliteit van het habitattype Estuaria. De realisatie van het project gaat gepaard met alleen een tijdelijk verlies aan ecologisch relevant areaal voor fytoplankton, macrofauna en vis. De minister stelt zich op het standpunt dat de ingreep alleen tijdelijke en op termijn alleen maar positieve effecten zal hebben op de ecologische kwaliteit. Ook heeft de minister op de zitting toegelicht dat met de ingreep de oorspronkelijke KRW-doelstelling juist wordt gehaald. De minister meent daarom dat wordt voldaan aan beoordelingsstap C van deel 1 van het toetsingskader. Er was volgens de minister dan ook geen noodzaak om aan deel 2 van het toetsingskader toepassing te geven. [appellant] heeft tegen de toepassing van deel 1 van het toetsingskader geen gronden aangevoerd.

6.6. Het betoog van [appellant] is gericht tegen de toepassing van deel 2 van het toetsingskader.

Ondanks dat de minister daarvoor geen noodzaak zag, heeft zij vanwege de tijdelijke negatieve effecten door de realisatie van het project volledigheidshalve wel toepassing gegeven aan deel 2 van het toetsingskader. De minister meent dat ook aan dat deel wordt voldaan.

In dit deel bestaat beoordelingsstap 2-I uit de vragen of de ingreep $\geq 1\%$ van het ecologisch relevante areaal beslaat en of de ingreep op $\geq 1\%$ van het ecologisch relevante areaal effect heeft. Daarbij is vermeld dat ook ingrepen $< 1\%$ geregistreerd moeten worden. De minister heeft erkend dat zij het register niet heeft geraadpleegd om te bezien of de ingreep cumulatief bezien met andere ingrepen meer dan 1% van het ecologisch relevant areaal beslaat. Omdat de minister hoe dan ook een ecologische beoordeling van de effecten van de ingreep heeft verricht, kan enkel uit het niet raadplegen van het register niet worden afgeleid dat op onjuiste wijze is beoordeeld of sprake is van een achteruitgang, en zo ja, wat de aard en omvang daarvan is.

De minister stelt op basis van de verrichte ecologische beoordeling dat de ingreep niet leidt tot negatieve cumulatieve effecten. Conform beoordelingsstap 2-II heeft de minister ecologisch beoordeeld of de ingreep effect heeft op de (watertype) afhankelijke stuurvariabelen en maatlatten. Uit de verrichte ecologische beoordeling volgt dat er geen significant negatieve effecten op biologische maatlatten zijn. De conclusie van de beoordeling is dat de ingreep geen negatief significant effect heeft op de ecologische waterkwaliteit van het KRW-waterlichaam Westerschelde.

Omdat met het project 24,5 ha ecologisch relevant areaal ontstaat en het project onderdeel is van een groter project, waarmee 600 hectare estuariene natuur wordt aangelegd, stelt de minister dat er ook cumulatief gezien geen problemen ontstaan door cumulatieve effecten op de kwaliteitselementen. [appellant] heeft niet gesteld en gemotiveerd waarom de minister zich niet op de verrichte ecologische beoordeling heeft mogen baseren.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de door de minister verrichte beoordeling niet voldoet aan deel 2 van het toetsingskader. De rechtbank is dan ook terecht tot het oordeel gekomen dat de minister aan de hand van het toetsingskader afdoende heeft gemotiveerd dat geen sprake zal zijn van een achteruitgang van de toestand van de Westerschelde. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

8. De minister hoeft geen proceskosten te betalen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. J.M.L. Niederer en mr. J. Gundelach, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 mei 2021

580.

BIJLAGE

Kaderrichtlijn Water

Artikel 4

1. Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma:

a) voor oppervlaktewateren

i) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen, onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8;

ii) beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle oppervlaktewateren, onder voorbehoud van punt iii) voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;

iii) beschermen en verbeteren de lidstaten alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

[...]

Artikel 1:3

[...]

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Waterwet

Artikel 2.1

1. De toepassing van deze wet is gericht op:

- a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

[...]

Artikel 6.5

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan voor rijkswateren en, met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, voor regionale wateren worden bepaald dat het verboden is zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap:

[...]

- c. gebruik te maken van een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Artikel 6.17

1. Indien een aanvraag om vergunning betrekking heeft op een handeling of samenstel van handelingen ten aanzien waarvan meer dan één bestuursorgaan bevoegd is, wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan van het hoogste gezag. Ontbreekt een hoogste gezag, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht.

[...]

3. Op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid wordt niet beslist dan nadat de medebetrokken bestuursorganen in de gelegenheid zijn gesteld advies te geven omtrent de aanvraag of het ontwerp van de op de aanvraag te nemen beschikking.

[...]

Artikel 6.21

Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 of de belangen, bedoeld in artikel 6.11.

Wet milieubeheer

Artikel 7.2

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

[...]

4. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[...]

Wet natuurbescherming

Artikel 2.6

1. Gedeputeerde staten verrichten in hun provincie feitelijke handelingen of laten deze verrichten, indien dat nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied.

[...]

3. De eigenaar van de desbetreffende onroerende zaak en degene die een zakelijk of persoonlijk gebruiksrecht heeft met betrekking tot die zaak gedogen het verrichten van handelingen als bedoeld in het eerste en tweede lid.

4. Gedeputeerde staten gaan niet over tot het verrichten van handelingen als bedoeld in het eerste of tweede lid, dan nadat zij de rechthebbenden, bedoeld in het derde lid, het voornemen daartoe schriftelijk hebben medegedeeld en na de mededeling ten minste vier weken zijn verstreken. Ingeval een onverwijld verrichting van de handeling noodzakelijk is, kan de mededeling mondeling geschieden en geldt de termijn van vier weken niet.

Artikel 2.7

[...]

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

[...]

Artikel 2.10

1. Ingeval een Natura 2000-gebied geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door één van Onze andere Ministers berusten voor dat gebied, onderscheidenlijk dat gedeelte:

a. de in artikel 2.2 opgenomen verplichtingen, voor zover deze het treffen van feitelijke maatregelen of de uitoefening van in andere wetten aan Onze betrokken Minister toegekende bevoegdheden in het gebied of gedeelte van het gebied met zich brengen, en de in artikelen 2.3 en 2.6 bedoelde bevoegdheden bij:

1°. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu, ingeval het gebied, onderscheidenlijk het gedeelte, een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in de Waterwet is, dat op grond van die wet wordt beheerd door het Rijk;

[...]

Artikel 6.17

1. Indien een aanvraag om vergunning betrekking heeft op een handeling of samenstel van handelingen ten aanzien waarvan meer dan één bestuursorgaan bevoegd is, wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan van het hoogste gezag. Ontbreekt een hoogste gezag, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht.

[...]

3. Op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid wordt niet beslist dan nadat de medebetrokken bestuursorganen in de gelegenheid zijn gesteld advies te geven omtrent de aanvraag of het ontwerp van de op de aanvraag te nemen beschikking.

[...]

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2

[...]

2. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, [...]

4. Als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

[...]

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

Categorie 3.1 van onderdeel D van de bijlage

D 3.2 De aanleg, wijziging of uitbreiding van werken inzake kanalisering of ter beperking van overstromingen, met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken. De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, en de plannen, bedoeld in de artikelen 3.1, eerste lid, 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van die wet en het plan, bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.4 van de Waterwet. De goedkeuring van gedeputeerde staten van het projectplan, bedoeld in artikel 5.7, eerste lid, van de Waterwet of, bij het ontbreken daarvan, het projectplan, bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, van die wet, of, indien artikel 5.4, zesde lid, van die wet van toepassing is, de vaststelling van het tracé op grond van de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of het plan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet ruimtelijke ordening dan wel bij het ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.

Waterbesluit

Artikel 6.12

1. Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 van de wet gebruik te maken van een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk, niet zijnde de Noordzee, door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:

a. werken te maken of te behouden;

b. vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

[...]

Keur watersysteem Waterschap Scheldestromen 2012

Artikel 1.2 Hoofdelijke aansprakelijkheid

1. De verplichtingen ingevolge deze keur berusten op de eigenaar van gronden.

2. Wanneer die gronden met een beperkt recht zijn bezwaard, dan wel krachtens persoonlijk recht in gebruik zijn gegeven, berusten de verplichtingen ingevolge deze keur ook op de beperkt gerechtigden en in geval sprake is van een persoonlijk gebruiksrecht op de gebruikers.

3. Voor de nakoming van de in deze keur aan de eigenaar opgelegde verplichtingen is ieder van de in het tweede lid genoemde gerechtigden, alsmede de eigenaar hoofdelijk aansprakelijk.

Artikel 4.1

[...]

5. Het is verboden zonder vergunning van het bestuur gebruik te maken van een waterstaatswerk, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam, door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:

a. werkzaamheden te verrichten;

[...]

6. Het is verboden zonder vergunning van het bestuur gebruik te maken van de beschermingszone A door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:

a. werkzaamheden te verrichten;

[...]

7. Het is verboden zonder vergunning van het bestuur gebruik te maken van de beschermingszone B door anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:

a. afgravingen met een diepte van meer dan 5 meter te verrichten, waarbij een lijn onder 1:6 getrokken uit de grens van de beschermingszone A wordt overschreden;

b. boringen en seismisch onderzoek te verrichten;

c. werken met een overdruk van 10 bar of meer te plaatsen of te hebben;

d. explosiegevaarlijk materiaal of explosiegevaarlijke inrichtingen te hebben;

e. windturbines met een masthoogte hoger dan 25 meter te plaatsen of te behouden dan wel te verwijderen.