



JUSTION
ADVOCATEN

Bestuurlijke informatievoorziening – Zuiderdiep

Onderwerp: besluitvormingsroute voor de KRW-maatregel Zuiderdiep en de mer-verplichting.

Doel van deze bestuurlijke informatievoorziening: het bestuur informeren over de juridische hoofdpunten, de mer-verplichtingen en de meest zorgvuldige route voor verdere besluitvorming.

1. Kernboodschap

Het project Zuiderdiep vraagt om een zorgvuldige voorbereiding. Het Waterschap onderzoekt maatregelen om de waterkwaliteit en de ecologische toestand van het Zuiderdiep te verbeteren. Er zijn meerdere varianten mogelijk. Een keuze voor één variant moet daarom worden gebaseerd op voldoende onderzoek naar milieugevolgen en alternatieven.

De hoofdconclusie uit het juridische memo is dat voor dit dossier hoe dan ook rekening moet worden gehouden met plan-mer-plichtige besluitvorming. Bovendien is er een klein risico aanwezig dat voor de brakke variant en overgangsvariant ook een project-mer-beoordeling nodig is.

Het volgen van een projectbesluitprocedure is niet verplicht. Binnen de projectbesluitprocedure kan ook worden gekozen voor een onverplichte voorkeursbeslissing. Als de projectbesluitprocedure niet wordt doorlopen, moeten de benodigde vergunningen los van elkaar worden aangevraagd. Juridisch gezien levert het doorlopen van een projectbesluitprocedure met voorkeursbeslissing de minste risico's op.

2. Besluitvormingsroute

Hierna gaan we in op de verschillende besluitvormingsroutes. Dat wil zeggen: hoe het dagelijks bestuur kan komen tot de benodigde vergunningen voor het project. Het bestuur kan op hoofdlijnen kiezen tussen een projectbesluitprocedure en het aanvragen van afzonderlijke vergunningen.

Een projectbesluitprocedure is hier niet verplicht, omdat het project geen primaire waterkering betreft. Uit de projectbesluitprocedure komt een projectbesluit. Daarin kunnen ook de benodigde toestemmingen zoals omgevingsvergunningen worden geregeld. Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland moeten het projectbesluit goedkeuren. Dat gebeurt met een goedkeuringsbesluit. De projectbesluitprocedure is juridisch de meest robuuste route.

Met een projectbesluit kunnen onderzoek, participatie, besluitvorming en vergunningverlening in één samenhangend proces worden geplaatst. Ook is dan beroep in één instantie mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij losse vergunningen kunnen meerdere procedures naast elkaar ontstaan. Ook kan het Waterschap bij losse vergunningen de coördinatie verliezen. Dat wordt dan door een ander bestuursorgaan gedaan.

De keuze voor een projectbesluit of afzonderlijke vergunningen neemt de plan-MER-plicht niet weg. De plan-mer is juist nodig om de keuze tussen de varianten zorgvuldig te onderbouwen. Bij afzonderlijke vergunningen voor de brakke variant of de overgangsvariant kan daarnaast mogelijk een project-mer-beoordelingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit gelden.

3. Plan-mer en project-mer: wat is het verschil?

Hierna gaan we in op:

- Plan-mer
- Project-mer, wat kan worden opgesplitst in:
 - Project-mer-beoordeling
 - (Een volledige) project-mer

Bij een mer is het onderscheid tussen een plan-mer en een project-mer belangrijk.

- Een plan-mer hoort bij een strategische keuze. Het gaat dan om de vraag welke richting wordt gekozen en welke alternatieven daarbij serieus moeten worden onderzocht.
- Een project-mer hoort bij de concrete uitvoering van een gekozen project. Het gaat dan vooral om de gevolgen van de uitvoering en om maatregelen om nadelige effecten te voorkomen of te beperken.

Samengevat: een plan-mer ondersteunt de keuze *wat* het Waterschap wil doen en welke variant de voorkeur heeft. Een project-mer ondersteunt de beoordeling *hoe* het al gekozen project kan worden uitgevoerd.

Binnen een project-mer moet onderscheid gemaakt worden tussen een (volledige) project-mer en een project-mer-beoordeling. De project-mer-beoordeling is in feite de lichtere variant van de project-mer. Uit de wet volgt wanneer volstaan mag worden met een project-mer-beoordeling.

Een project-mer-beoordeling is een onderzoek óf een volledige project-mer doorlopen moet worden. Voor een project-mer-beoordeling zijn de onderzoeken minder uitgebreid en minder diepgaand dan voor een project-mer. Als uit de project-mer-beoordeling volgt dat alsnog een (volledige) project-mer uitgevoerd moet worden, kan worden voortgebouwd op de onderzoeken van de project-mer-beoordeling.

Omdat een plan-mer en een project-mer een ander doel hebben, verschilt ook het detailniveau van het onderzoek. De onderzoeken kunnen wel op elkaar voortbouwen. Als onderzoeken uit een plan-MER nog actueel en passend zijn, kunnen zij later worden gebruikt voor een project-mer of project-mer-beoordeling. Als de alternatieven al zijn onderzocht in de plan-MER, hoeven die in de project-mer of project-mer-beoordeling niet opnieuw te worden onderzocht.



JUSTION
ADVOCATEN

4. Wanneer geldt een mer-plicht voor het Zuiderdiep?

Plan-mer-plicht

Voor het Zuiderdiep moet in elk scenario rekening worden gehouden met een plan-mer-plicht. De variantkeuze is namelijk niet alleen een interne keuze.

De plan-mer-verplichting vloeit voort uit drie omstandigheden:

1. Uit jurisprudentie: de variantkeuze bepaalt in belangrijke mate welke vergunningen en besluiten daarna nog mogelijk zijn.
2. Daarnaast ligt het Zuiderdiep in een Natura 2000-gebied. Negatieve effecten op natuur kunnen op dit moment niet worden uitgesloten. Uit onderzoek blijkt dat een passende beoordeling waarschijnlijk nodig is. Uit de verplichting om een passende beoordeling op te moeten stellen, volgt een plan-mer-plicht.
3. Sinds de invoering van de Omgevingswet kan een projectbesluitprocedure worden gevolgd. Bij een projectbesluitprocedure mét voorkeursbeslissing is een plan-mer voor de voorkeursbeslissing verplicht.

Overigens: ook als niet voor een voorkeursbeslissing wordt gekozen, moet op grond van omstandigheden 1. en 2. nog steeds een plan-mer worden opgesteld.

Project-mer-beoordelingsplicht

Bij het project Zuiderdiep kan mogelijk een project-mer-beoordelingsplicht gelden voor de brakke en de overgangsvariant. Dit omdat bij de brakke en de overgangsvariant de spuisluis wordt aangepast. Met dat kustwerk wordt mede erosie bestreden, waardoor bij die varianten mogelijk sprake kan zijn van een project-mer-beoordelingsplicht. Dat type project is namelijk opgenomen in categorie K6 van bijlage V van het Omgevingsbesluit.

Het risico dat de project-mer-beoordelingsplicht zal gelden is naar onze inschatting klein. Het risico zal afhangen van de vraag in hoeverre de aanpassing van de spuisluis is bedoeld om erosie te bestrijden. Ook de aard en de gevolgen van de aanpassingen zijn van belang. Of uiteindelijk een project-mer-beoordelingsplicht geldt, is met meer zekerheid te zeggen als een variant is gekozen. Dan zijn de uitvoeringsdetails definitiever.

Als een project-mer-beoordelingsplicht geldt, heeft dat ook gevolgen voor de plan-mer. Voor hetzelfde besluit kan niet tegelijk een plan-mer en een project-mer gelden. Wordt gekozen voor de brakke variant of overgangsvariant via een projectbesluitprocedure zonder voorkeursbeslissing, dan is er een klein risico dat een project-mer-beoordeling moet worden opgesteld. In dat geval hoeft in onze optiek geen plan-mer opgesteld te worden.

Bij de zoete variant hoeft, met de huidige kennis van die maatregel, de spuisluis niet te worden aangepast en wordt ook geen erosie bestreden. Daarom geldt voor die variant in onze visie geen eventuele project-mer-beoordelingsplicht.



JUSTION
ADVOCATEN

5. Overzichtstabel

Op de volgende pagina hebben we een overzicht in een tabel opgenomen. Daarin staat welke mer-plicht geldt, afhankelijk van de variant en welke besluitvormingsprocedure wordt gevolgd. Wij merken daarbij op dat alleen het besluit wordt genoemd waarvoor de mer-plicht geldt. Voor de projecten zijn naar verwachting nog diverse andere vergunningen nodig.

6. Belangrijkste risico's als geen mer of mer-beoordeling wordt gemaakt

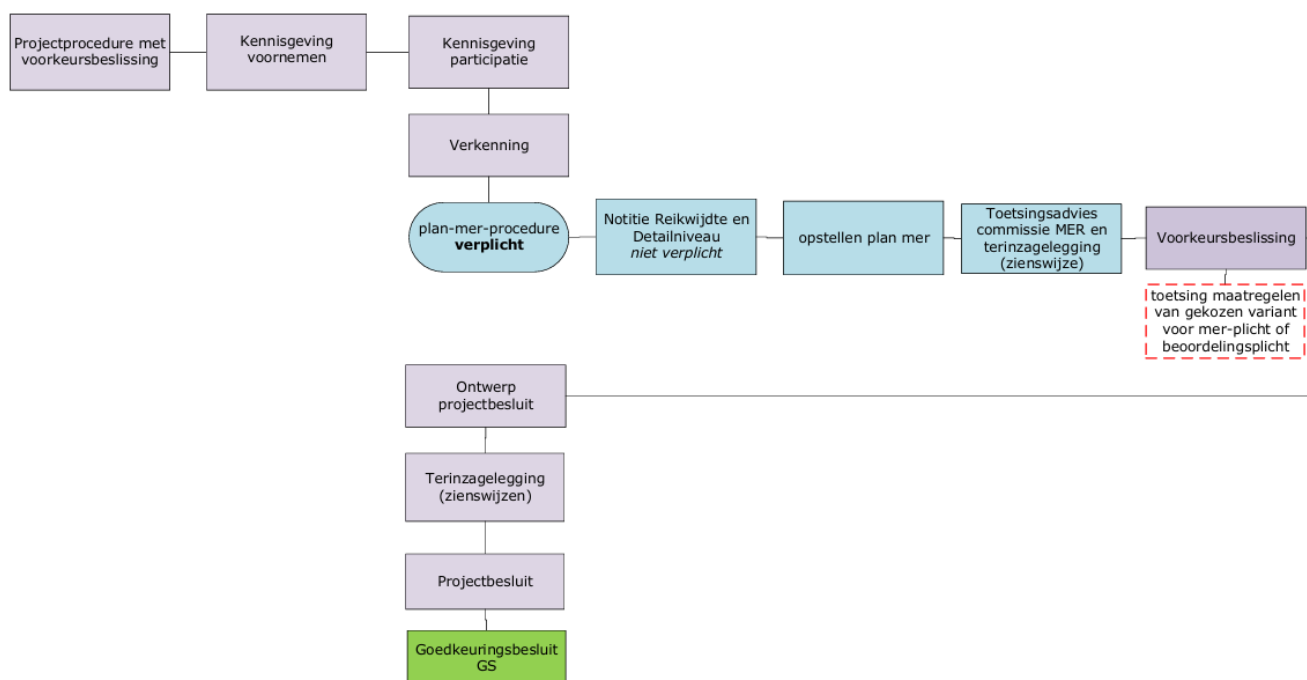
- Juridisch risico: de rechter kan oordelen dat ten onrechte geen plan-MER is opgesteld. Dat kan ertoe leiden dat het besluit wordt vernietigd. Het hele proces, inclusief het afwegen van de varianten, moet dan opnieuw worden gedaan. Het alsnog doen van een project-mer-beoordeling kan vaak in de procedure hersteld worden. Dat kost wel extra tijd.
- Planningsrisico: het overslaan van een plan-mer (of een eventuele project-mer-beoordeling) lijkt eerst tijdswinst te geven, maar kan later juist tot grote vertraging leiden.
- Financieel risico: herstel van besluitvorming, extra onderzoek en nieuwe procedures kunnen extra kosten veroorzaken.
- Bestuurlijk risico: als de variantkeuze te vroeg vaststaat, kan de indruk ontstaan dat alternatieven niet serieus zijn onderzocht.
- Procesrisico: alle vervolgbesluiten die op een onzorgvuldige variantkeuze voortbouwen, komen onder druk te staan.

	Projectbesluitprocedure zonder voorkeursbeslissing	Projectbesluitprocedure met voorkeursbeslissing	Geen projectbesluit-procedure
Overgangsvariant			
Mer-plicht	Plan-mer-plicht	Plan-mer-plicht	Plan-mer-plicht
	Tenzij (klein risico) project-mer-beoordelingsplicht geldt, dan geen plan-mer	(Klein risico) mogelijk ook project-mer-beoordelingsplicht	(Klein risico) mogelijk ook project-mer-beoordelingsplicht
Bevoegd gezag	Dagelijks bestuur Ws → projectbesluit	Dagelijks bestuur Ws → voorkeursbeslissing	Dagelijks bestuur Ws → besluit keuze voor een variant
	Tenzij project-mer-beoordelingsplicht geldt, dan enkel project-mer-beoordeling (geen plan-mer): GS → goedkeuringsbesluit	Als ook project-mer-beoordelingsplicht geldt, naast de plan-mer: GS → goedkeuringsbesluit	Als ook project-mer-beoordelingsplicht geldt, naast de plan-mer: dagelijks bestuur Ws → omgevingsvergunning voor wateractiviteit
Brakke variant			
Mer-plicht	Plan-mer-plicht	Plan-mer-plicht	Plan-mer-plicht
	Tenzij (klein risico) project-mer-beoordelingsplicht geldt, dan geen plan-mer	(Klein risico) mogelijk ook project-mer-beoordelingsplicht	(Klein risico) mogelijk ook project-mer-beoordelingsplicht
Bevoegd gezag	Dagelijks bestuur Ws → projectbesluit	Dagelijks bestuur Ws → voorkeursbeslissing	Dagelijks bestuur Ws → besluit keuze voor een variant
	Tenzij project-mer-beoordelingsplicht geldt, dan enkel project-mer-beoordeling (geen plan-mer): GS → goedkeuringsbesluit	Als ook project-mer-beoordelingsplicht geldt, naast de plan-mer: GS → goedkeuringsbesluit	Als ook project-mer-beoordelingsplicht geldt, naast de plan-mer: dagelijks bestuur Ws → omgevingsvergunning voor wateractiviteit
Zoete variant			
Mer-plicht	Plan-mer-plicht	Plan-mer-plicht	Plan-mer-plicht
Bevoegd gezag	Dagelijks bestuur Ws → projectbesluit	Dagelijks bestuur Ws → voorkeursbeslissing	Dagelijks bestuur Ws → besluit keuze voor een variant

7. Globaal tijdschema

Globaal weergegeven staat het dagelijks bestuur voor de volgende keuzes qua mer en besluitvormingsprocedure in onze optiek:

1. Keuze tussen: a) geen projectbesluitprocedure, b) projectbesluitprocedure zonder voorkeursbeslissing en c) projectbesluitprocedure met voorkeursbeslissing.
2. Uitvoeren plan-mer.
3. Keuze voor een variant.
4. Beoordelen of project-mer-beoordelingsplicht geldt.
5. Afhankelijk van stap 1: a) aanvragen en evt. verlenen vergunningen; b) en c) nemen projectbesluit.



8. Rol van de Verenigde Vergadering

De bevoegdheid om een projectbesluit te nemen of vergunningen aan te vragen ligt bij het dagelijks bestuur. De Verenigde Vergadering kan dus niet elk onderdeel van de procedure rechtstreeks bepalen.

De Verenigde Vergadering kan wel sturen via budget, beleidskaders, de waterschapsverordening en politieke verantwoording. Ook kan zij vragen om een duidelijke onderbouwing van de route, de alternatieven en de mer-aanpak.



9. Advies

Het advies is om de besluitvorming zo in te richten dat de keuze tussen de varianten zorgvuldig wordt onderbouwd. In beginsel betekent dit dat rekening moet worden gehouden met een plan-mer-plicht. Bij de brakke variant en de overgangsvariant bestaat er daarnaast een klein risico op een verplichting tot het uitvoeren van een project-mer-beoordeling. In een projectbesluitprocedure zonder voorkeursbeslissing geldt dan voor datzelfde besluit geen plan-mer, maar alleen een project-mer-beoordeling.

De projectbesluitprocedure met voorkeursbeslissing (inclusief plan-mer) verdient de voorkeur, omdat deze route overzichtelijker is, beter bestuurlijk te sturen is en juridisch sterker is dan het werken met losse vergunningen.