

Juridische motivering keuze projectbesluit – KRW-maatregel Zuiderdiep

1. Keuze voor het instrument projectbesluit

Hoewel geen wettelijke verplichting bestaat om een projectbesluit vast te stellen, wordt – gelet op de aanzienlijke effecten op de fysieke leefomgeving, de betrokkenheid van meerdere belangen en de noodzaak van een integrale belangenafweging – geadviseerd dit instrument toe te passen.

2. Juridische grondslag

Op grond van artikel 5.44 Omgevingswet is het projectbesluit het aangewezen instrument voor projecten met een publiek belang in de fysieke leefomgeving. Het dagelijks bestuur van het waterschap is bevoegd gezag.

3. Afweging Zuiderdiep

Het project Zuiderdiep heeft een aanzienlijke impact op de omgeving, onder meer door wijzigingen in het watersysteem en gevolgen voor aangrenzende gronden. Daarbij zijn meerdere belangen betrokken (waterkwaliteit, landbouw, natuur en omgeving).

Gelet hierop is een integrale belangenafweging noodzakelijk, waarvoor het projectbesluit het meest geschikte instrument is.

4. Toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (artt 3:2, 3:4 en 3:46 Awb)

Zorgvuldigheid: verkenning en participatie zorgen voor een volledige feitenbasis.

Evenredigheid: belangen van derden worden afgewogen en waar nodig gecompenseerd.

Motivering: keuze van maatregelen en alternatieven wordt expliciet onderbouwd.

Rechtszekerheid: één integraal besluit biedt duidelijkheid.

Toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is noodzakelijk voor een zorgvuldige, evenwichtige en juridisch houdbare besluitvorming.

5. Conclusie

Gelet op de impact van het project en de betrokken belangen is toepassing van het projectbesluit de meest passende en juridisch zorgvuldige wijze van besluitvorming.

Stappenplan projectbesluit (facultatief)

1. Projectbesluit vs. alternatief

Een projectbesluit is verplicht bij primaire waterkeringen of wanneer provinciale instructieregels daartoe verplichten. In overige gevallen is toepassing van het projectbesluit facultatief. Dat betekent dat een keuze moet worden gemaakt tussen het projectbesluit (in de vorm van een licht of integraal projectbesluit) en alternatieve instrumenten, zoals de vergunning eigen dienst (zie de Handreiking van de Unie van Waterschappen).

Uit het afwegingskader van de UvW volgt dat voor een projectbesluit wordt gekozen wanneer sprake is van aanzienlijke gevolgen voor de omgeving, betrokkenheid van belangen van derden en/of de behoefte aan een integrale besluitvorming.

Het projectbesluit is bedoeld voor het realiseren van projecten met een publiek belang. De besluitvorming verloopt via een zogenoemd trechtermodel: van een brede verkenning naar een concreet besluit. Binnen de projectprocedure vormt de verkenningfase een essentieel onderdeel. In deze fase worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen actief betrokken. De verkenning leidt uiteindelijk tot een politiek-bestuurlijke afweging op strategisch niveau over de vraag of en op welke wijze het project moet worden uitgevoerd. Hoewel geen wettelijke verplichting bestaat om een projectbesluit vast te stellen, wordt – gelet op de omvang van de effecten op de fysieke leefomgeving, het aantal betrokken belangen en de noodzaak van een integrale en transparante belangenafweging – geadviseerd om voor dit project te kiezen voor toepassing van het projectbesluit. Deze keuze draagt bij aan een zorgvuldige voorbereiding, een kenbare en op draagvlak gerichte besluitvorming en een rechtmatige toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

2. Bevoegd gezag

Het dagelijks bestuur van het waterschap is het bevoegd gezag voor het vaststellen van projectbesluiten. Het algemeen bestuur kan geen projectbesluiten nemen, maar oefent invloed uit op de besluitvorming van het dagelijks bestuur via de reguliere politiek-bestuurlijke controle-instrumenten.

De rol van andere organen kan als volgt worden geduid:

- De Verenigde Vergadering (VV) is geen primair bevoegd gezag, maar stelt kaders (bijvoorbeeld via beleidsuitgangspunten en verordeningen) en vervult een controlerende rol.
- Gedeputeerde Staten (GS) zijn belast met de goedkeuring van het projectbesluit.
- Andere bestuursorganen kunnen, afhankelijk van de inhoud en reikwijdte van het project, een rol hebben in de vorm van advies of instemming, met name bij integrale projectbesluiten.

3. Procedurele stappen projectbesluit

1. Kennisgeving voornemen
2. Kennisgeving participatie (1 en 2 kan ook gelijktijdig)
3. Verkenning
4. Voorkeursbeslissing (optioneel) met toepassing van 3.4 Awb (zienswijzen)
5. Ontwerp-projectbesluit
6. Projectbesluit
7. Goedkeuring, bekendmaking, beroep

4. Uitwerking stappen

4.1 Kennisgeving voornemen (art. 5.47 Ow en art 5.2 lid 1 Ow)

De 'kennisgeving voornemen' markeert de start van de procedure om uiteindelijk te komen tot een projectbesluit. Het bevoegd gezag geeft hiermee kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om een projectbesluit vast te stellen zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing of een projectbesluit vast te stellen en ter voorbereiding daarvan een voorkeursbeslissing te nemen.

4.2 Kennisgeving participatie (art 5.47 lid 3 en lid 4 Ow)

De 'kennisgeving participatie' is een verplicht onderdeel van de projectprocedure. Hierin wordt beschreven welke partijen worden betrokken, waarover zij worden geraadpleegd en op welke wijze en op welk moment de participatie plaatsvindt. Het bevoegd gezag geeft uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van door partijen aan te dragen oplossingen.

Dit onderdeel is essentieel voor het waarborgen van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit, zoals vereist op grond van artikel 3:2 Awb. Daarnaast vormt de kennisgeving participatie de basis voor de latere participatieparagraaf in het projectbesluit.

4.3 Verkenning (art. 5.48 Ow)

Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over:

- de aard van de opgave;
- de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen; en
- de mogelijke oplossingen voor die opgave

Met de verkenning wordt beoogd om te voorzien in een brede betrokkenheid en participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere bestuursorganen. Op die manier kan al in een vroeg stadium bij het ontwerp van het project rekening worden gehouden met de belangen en omstandigheden die spelen in de omgeving.

4.4 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

In de Omgevingswet is gekozen voor een algemene omschrijving van plannen en programma's waarvoor een plan-MER verplicht kan zijn, in plaats van de limitatieve opsomming die onder het Besluit m.e.r. werd gehanteerd. Wel is verduidelijkt dat onder een plan of programma in ieder geval worden begrepen: een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing. Daarnaast geldt dat een plan-MER verplicht is wanneer in het kader van Natura 2000 een passende beoordeling moet worden opgesteld. De plan-MER wordt opgesteld tijdens de verkenningsfase en dient als onderbouwing van de voorkeursbeslissing, waarin het bestuur een keuze maakt tussen alternatieven.

4.5 Voorkeursbeslissing (optioneel) art. 5.49 Ow

Het nemen van een voorkeursbeslissing heeft een belangrijke meerwaarde in het proces van trechtering van een abstracte opgave naar een concreet projectbesluit. Naarmate een project meer gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving, meer controverser oproept in de omgeving en/of bestuurlijk gevoelig is, neemt het belang van een voorkeursbeslissing toe.

Met een voorkeursbeslissing spreekt het bestuur zich uit over het voorkeursalternatief. Dit betreft een besluit in de voorbereidingsfase dat niet rechtens bindend is en waartegen geen beroep openstaat.

Hoewel het nemen van een voorkeursbeslissing niet verplicht is, ligt toepassing in dit geval voor de hand gelet op de volgende aspecten: er zijn meerdere inhoudelijk onderscheidende alternatieven, er zijn mogelijke ruimtelijke en hydrologische effecten, er kan sprake zijn van een belangenconflict (ecologie – landbouw – omgeving), het project ligt binnen een Natura 2000-gebied, er is sprake van maatschappelijke en bestuurlijke gevoeligheid.

Gelet op de ligging binnen Natura 2000, de aanwezigheid van meerdere volwaardige alternatieven en de verwachte impact op de omgeving, is het juridisch verdedigbaar en bestuurlijk wenselijk om te kiezen voor een voorkeursbeslissing in combinatie met een plan-MER. Hoewel deze aanpak leidt tot een langere procedure, resulteert zij in een beter onderbouwd en juridisch robuuster projectbesluit, met een kleiner risico op succesvolle beroepsprocedures.

De voorkeursbeslissing wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Dit betekent dat een concept van de voorkeursbeslissing ter inzage wordt gelegd, waarna eenieder zienswijzen naar voren kan brengen. Vervolgens stelt het dagelijks bestuur de voorkeursbeslissing definitief vast, met inachtneming van de ingediende zienswijzen. Hoewel in de wet niet formeel wordt gesproken van een "ontwerp-voorkeursbeslissing", komt deze werkwijze materieel overeen met een ontwerp- en vaststellingsfase.

4.5 Ontwerp-projectbesluit

Uitgebreide voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) van toepassing. Dit houdt in dat het ontwerp projectbesluit ter inzage wordt gelegd en zienswijzen kunnen worden ingediend.

4.6 Projectbesluit

Het projectbesluit moet de volgende elementen bevatten: beschrijving project, maatregelen / voorzieningen, mitigatie en compensatie en participatieresultaten.

Het kan het omgevingsplan wijzigen en gelden als omgevingsvergunning.

4.7 Vaststelling en rechtsbescherming

Goedkeuring door GS is verplicht.

Inwerkingtreding: 4 weken na bekendmaking

Beroep: Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State