



007467 2003 PZDB-B-03120

et op Verweerschrift m.b.t. beroep inzake de steenbek

Verweerschrift inzake het door de Vogelbescherming, mede namens de Zeeuwse Milieufederatie in gestelde beroep tegen het vaststellingsbesluit en goedkeuringsbesluit van het dijkverbeteringsplan Everinge-, Zuid-, Baarlandpolder.

1. Bevoegdheid Raad van State

Het beroepsschrift van de Vogelbescherming is door de Rechtbank Middelburg klaarblijkelijk doorgestuurd naar de Raad van State op grond van artikel 24 van de Wet op de waterkering, waarin is bepaald dat tegen een besluit op grond van artikel 7, voor zover dat is genomen met toepassing van de artikelen 17 tot en met 23 en de artikelen 18 tot en met 23 kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De artikelen 17, respectievelijk 18 tot en met 23 zijn evenwel van toepassing indien er nieuwe of versterkingswerken aan de waterkering worden uitgevoerd om daarmee voor de eerste maal te voldoen aan de ingevolge artikel 3, eerste lid, vastgestelde veiligheidsnorm, en de Deltawet grote rivieren niet van toepassing is.

Nu aan de bewuste keringen in het kader van de Deltawerken versterkingswerken zijn uitgevoerd en ze na uitvoering van die werken op basis van de toenmalige inzichten althans aan de vastgestelde veiligheidsnorm voldeden, is de conclusie dat de onderhavige werken aan de gezette steenbekledingen er niet toe dienen om de waterkeringen voor de eerste maal aan de norm te laten voldoen. Derhalve is artikel 24 van de wet op de waterkering niet van toepassing. Dan moet worden teruggevallen op het normale regime inzake het beroep tegen de goedkeuring door GS van waterschapsbesluiten zoals vastgelegd in artikel 151 Waterschapswet. In gevolge dit artikel kan door belanghebbenden beroep tegen het goedkeuringsbesluit worden ingesteld in afwijking van artikel 8.2, onderdeel c Algemene wet bestuursrecht. Nu het betreffende artikel uit de Algemene wet bestuursrecht ziet op het beroep op de Rechtbank en artikel 151 van de Waterschapswet geen bijzondere voorziening bevat, moet worden aangenomen dat de Rechtbank in dit geval bevoegd is.

In dat verband vragen wij ons verder af in hoeverre beroep tegen het vaststellingbesluit van het waterschap open staat nu artikel 151 nadrukkelijk spreekt over de mogelijkheid tot beroep tegen het goedkeuringsbesluit.

2 Afsluiting van de werkweg

Alvorens tot een inhoudelijke beschouwing van de gronden die aan het beroepsschrift ten grondslag liggen over te gaan is het zinvol om te memoreren dat uit het beroepsschrift blijkt dat de Vogelbescherming overtuigd is dat uitvoering van de in het onderhavige plan beschreven werkzaamheden nodig is om de veiligheid tegen overstroming te waarborgen en mitsdien een zwaarwegend maatschappelijk belang dient. Uit het beroepsschrift blijkt verder ook niet dat de Vogelbescherming nut en noodzaak van de werkzaamheden, in de aard en omvang is beschreven (anders dan de aanleg van de onderhoudsweg in asfaltbeton), in twijfel trekt. Het beroepsschrift van de Vogelbescherming suggereert dat het waterschap de onderhoudsweg niet af althans niet adequaat wil afsluiten voor recreatief medegebruik. Dat is onjuist. Het waterschap heeft op basis van de zienswijze van Vogelbescherming besloten de onderhoudsweg af te sluiten. Daarbij is aangegeven dat dat op een effectieve manier zou gebeuren. Tijdens een overleg met de Vogelbescherming en de Zeeuwse Milieufederatie is door het waterschap zelfs nadrukkelijk gesteld dat de afsluiting zou worden gerealiseerd op elke door de Vogelbescherming gewenste wijze. Mede door het uitstel van de uitvoering van het werk tot 2004 is er nog geen overleg geweest met de Vogelbescherming op dit punt en heeft het waterschap noch de Vogelbescherming concrete plannen voor de afsluiting van de onderhoudsweg op tafel kunnen leggen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het probleem van de mogelijkheid tot het betreden van de onderhoudsweg zich ook pas voordoet op het moment dat het werk is afgerond.

Naar de mening van het waterschap is een adequate afsluiting van de onderhoudsweg door een hek een veel beter middel om recreatief medegebruik tegen te gaan dan een niet geasfalteerde onderhoudsweg. Een hek is immers veel effectiever tegen wandelaars dan een doorgroeide onderhoudsweg. Dat geldt in het bijzonder voor personen die hun hond uitlaten. Loslopende honden zijn immers de grootste bron van verstoring voor de vogels. Tegen fietsers, die (met hun fiets) over een hek moeten klauteren werkt een afsluiting minstens net zo goed als een onberijdbare strook. In het RIKZ-rapport "Nieuwe dijkbekleding langs de Westerschelde en vogels" (verder te noemen: RIKZ-rapport) wordt dan ook gesteld dat alleen een grondige afsluiting voor alle vormen van recreatie (inclusief wandelaars) verstoring zou kunnen tegen gaan (pagina 8).

De Vogelbescherming vraagt om het plaatsen van borden. Het waterschap heeft aangeboden bij de afsluiting informatieborden te plaatsen waarop een uitleg wordt gegeven waarom het betreffende dijkvak is afgesloten voor recreatief medegebruik. Het waterschap heeft zelfs het plan om de Vogelbescherming, als deskundige op dit gebied, te vragen om een tekst aan te leveren.

De vraag of de grasmat op de dijk wordt beweid met schapen, en derhalve of er schapenrasters worden geplaatst is uitsluitend een vraag die beantwoord kan worden door de gebruikers, pachters of eigenaren-gebruikers, van de desbetreffende percelen. Voor het waterschap is zowel beweiding als maaibeheer (beiden onder voorwaarden) vanuit waterstaatkundig oogpunt aanvaardbaar. Het is aan de gebruiker om te bepalen of het gebruik als weide voor schapen of als hooiland het beste in zijn bedrijfsvoering past. Het waterschap heeft dan ook geen invloed op de vraag of er schapenrasters worden geplaatst of niet. Ook in de huidige situatie zouden die dus kunnen verdwijnen.

Ten aanzien van de handhaafbaarheid van het afsluiten door middel van een hek wil het waterschap op het volgende wijzen. Er zal een deugdelijk, stevig hek worden geplaatst en er zal regelmatig worden gecontroleerd op beschadiging ervan. Ingeval van beschadiging zal reparatie volgen. Dat neemt niet weg dat vernielingen kunnen plaatsvinden en dat dus de onderhoudsweg kan worden betreden. Het waterschap is immers niet in staat permanent toezicht te houden. Daarbij moet worden bedacht dat een persoon die de moeite neemt om een stevig hek te beschadigen of over dat hek te klimmen zich ook niet of nauwelijks zal laten afhouden van betreding van het dijkvak door het feit dat er geen asfaltweg ligt.

3. Verstoring

De Vogelbescherming stelt dat door het aanleggen van een onderhoudsweg in asfalt de verstoring in belangrijke mate toeneemt. Voor die stelling wordt verder geen onderbouwing geleverd. Ook in het door de Vogelbescherming geciteerde RIKZ-rapport wordt wel gesteld maar niet onderbouwd dat een onderhoudsweg tot grotere verstoring leidt. Er is immers in de eerste plaats geen 0-fase onderzoek geweest. Bovendien zijn de voorbeelden waarop wordt gewezen Hellegatschor en Hoek van Ossensisse locaties waar niet met een effectieve afsluiting is gewerkt. Derhalve is niet bewezen dat een effectief afgesloten onderhoudsweg in asfaltbeton, voorzien van verklarende borden, tot toename van verstoring zou leiden. Met betrekking tot de Everinge-, Zuid-, Baarlandpolder kan daaraan nog het volgende worden toegevoegd. De Dijk kan nu ook worden betreden via de daar aanwezige trappen en overgangen. Dit leidt tot op heden niet tot grote problemen mede door het feit dat het betreffende gebied nogal afgelegen is en geen grote woonkernen of recreatieconcentraties kent. De aanwezigheid van een afgesloten onderhoudsweg zal op de betreding geen grote invloed hebben. Zeker nu vanaf de camping een aantrekkelijke buitendijkse fietsroute de ander kant (richting Hoedekenskerke) op gaat en men zich enorme inspanningen zou moeten getroosten (vernielen van het hek of met de fiets over het hek klimmen) om over het hier in het geding zijnde onderhoudspad te fietsen.

4. Milieueffectrapport

De dijkverbeteringwerken in het kader van het Project Zeeweringen zijn niet m.e.r.-plichtig. Daarvoor is het immers op grond van het Besluit MER noodzakelijk dat het te verbeteren dijkvak minimaal vijf kilometer lang is en dat het dwarsprofiel van de dijk met meer dan 250 m² verandert. Aan beide criteria voldoen de werken niet. Dit maakt de werken echter wel m.e.r.-beoordelingsplichtig, omdat alle verbeteringswerken aan de primaire waterkering die niet m.e.r.-plichtig zijn onder de beoordelingsplicht vallen. Dat houdt in dat het bevoegd gezag (= Gedeputeerde Staten) aan de hand van een aanmeldingsnotitie moet beoordelen of een m.e.r.-procedure toegevoegde waarde heeft. In de aanmeldingsnotitie moet worden aangegeven wat de aard van de werkzaamheden is en wat de effecten daarvan op het milieu zijn.

Een van de doelstellingen van het Project Zeeweringen, onder andere vastgelegd in het Projectplan, is het ten minste herstellen of zo mogelijk verbeteren van de natuurwaarden. Daartoe is de Milieu-inventarisatie Westerschelde (mi) opgesteld. Deze bevat een gedetailleerde beschrijving per dijkvak van de voor de werken aanwezige natuurwaarden alsmede van de mogelijkheden om die te herstellen of te verbeteren.

De Provincie heeft met betrekking tot de werken langs de Westerschelde indertijd besloten dat, indien de mi in acht zou worden genomen (en dus gestreefd wordt naar herstel of zo mogelijk verbetering van de natuurwaarden) een m.e.r. nooit toegevoegde waarde zou hebben en dat derhalve dus kon worden afgezien van een m.e.r.-beoordeling per dijkvak. Aan dit besluit lagen de volgende argumenten ten grondslag.

1. Met het oog op de waarborging van de veiligheid tegen overstroming bestaat er geen alternatief voor het versterken van de steenbekleding. Wel is een keuze mogelijk ten aanzien van de aard van die versterking (welk materiaal etc.) waarbij overeenkomstig het doel van het Project gekozen wordt voor een constructie die leidt tot herstel of verbetering van de natuurwaarden. Met andere woorden: er moeten werken worden uitgevoerd in de aard en omvang zoals die thans al plaatsvinden.
2. De noodzaak om, gelet op het handhaven van de veiligheid tegen overstroming de voortgang in de verbeteringswerken te houden.
3. Het feit dat op basis van de mi in de planbeschrijvingen per dijkvak uitvoerig op de milieueffecten van het werk wordt ingegaan, waarbij verschillende alternatieven (bijvoorbeeld ten aanzien van de materiaalkeuze) worden beschreven. De Provincie is ingevolge artikel 8 van de Wet op de waterkering nauw betrokken bij de voorbereiding van die planbeschrijvingen en dient ze ten slotte ook goed te keuren. Dat geeft de Provincie voldoende mogelijkheden om de milieueffecten te beoordelen.

De Provincie is op basis van deze overwegingen op voorhand tot de conclusie gekomen dat een m.e.r.-procedure ten opzichte van de combinatie van het hebben van een mi en de op grond van de Wet op de waterkering te volgen procedure voor het vaststellen van een verbeteringsplan (een procedure die onder meer voorziet in inspraak en beroepsmogelijkheden) geen toegevoegde waarde heeft voor de werken langs de Westerschelde. In dit verband wordt er nog op gewezen dat de Commissie Milieueffectrapportage heeft uitgesproken dat van een MER, gelet op de "zwaarte" van het middel, moet worden afgezien indien de MER geen duidelijk toegevoegde waarde heeft.

Dat de Provincie inmiddels heeft aangegeven dat in de toekomst per dijkvak een mer-beoordeling moet worden uitgevoerd heeft dan ook uitsluitend een procedurele en zeker geen inhoudelijke reden. In haar beroepsschrift stelt de Vogelbescherming dat ze geen bezwaar hebben tegen de gevolgde procedure maar tegen het materiële feit dat er geen mer-beoordeling heeft plaatsgevonden die in dit geval tot de conclusie zou hebben geleid dat er een MER zou moeten worden uitgevoerd. Deze laatste stelling is echter nergens op gebaseerd. Het oordeel van de Provincie dat een MER ook in dit geval geen toegevoegde waarde heeft blijft overeind staan. Dat blijkt wel uit het feit dat de Provincie, die al vanaf het vroegste stadium nauw betrokken is geweest bij de planvoorbereiding ook in dit geval niet heeft gevraagd om een aanmeldingsnotitie in het kader van de mer-

beoordelingsplicht, zelfs ondanks het feit dat het waterschap de onderhoudsweg in eerste instantie niet wilde afsluiten.

5. Significante gevolgen

Het waterschap en de Provincie zijn van mening dat de uitvoering van het plan niet tot significante gevolgen voor de vogels en hun habitat leidt. Tijdens het werk zal verstoring optreden. Deze gevolgen zijn echter tijdelijk, zoals uit de praktijk blijkt. Na enige tijd keren de vogels op de Hoogwartervluchtplaats en in hun fourageergebied terug. Daarmee zijn deze gevolgen naar het oordeel van het waterschap en de Provincie per definitie niet significant. Er ontstaat immers niet een permanent of in ieder geval langdurig negatief effect.

De aanleg van een onderhoudsweg, die op een effectieve manier wordt afgesloten, en dus niet leidt tot een (aanzienlijke) toename van het recreatief medegebruik zal ook geen significante gevolgen hebben. De verwijzing door de Vogelbescherming naar het rapport van het RIKZ is onjuist omdat het RIKZ stelt (maar zoals eerder aangegeven niet onderbouwd) dat toename van het recreatief medegebruik tot verstoring leidt. Het RIKZ stelt niet dat het feit dat er een afgesloten (onderhoudsweg wordt aangelegd tot verstoring leidt. Het RIKZ stelt zelfs dat een totale afsluiting de beste manier is om verstoring te voorkomen.

6. Passende beoordeling

Het feit dat er naar het oordeel van de Provincie en het waterschap geen sprake is van significante gevolgen maakt het in formele zin al niet meer nodig om een passende beoordeling te maken.

Toch is die in het kader van de planvoorbereiding wel gemaakt. Buiten twijfel staat immers dat het werk, gericht op het waarborgen van de veiligheid tegen overstroming, een zwaarwegend maatschappelijk belang dient. Dat is door de Vogelbescherming ook niet bestreden. Zoals in het voorgaande aangegeven heeft de uitvoering van het werk, inclusief de aanleg van de afgesloten onderhoudsweg, geen significante gevolgen op de instandhoudingdoelstelling van de natuurlijke habitats en soorten in deze speciale beschermingszone. Het dagelijks bestuur heeft echter op basis van de zienswijze van de Vogelbescherming en een daarop gegeven toelichting wel geoordeeld dat, om elke kans (hoe klein die naar het oordeel van het dagelijks bestuur ook mocht zijn) op toename van verstoring te vermijden, de onderhoudsweg alsnog zou worden afgesloten op een effectieve, in overleg met de Vogelbescherming vast te stellen (en zelfs , zoals aangeboden door het waterschap, door Vogelbescherming vast te stellen) wijze. Daaruit blijkt dat het waterschap nadrukkelijk oog heeft gehad voor mogelijke effecten op vogels en habitats en zich in zijn besluitvorming door het belang daarvan heeft laten leiden. Reeds daaruit blijkt dat in materiële zin een passende beoordeling heeft plaatsgehad zelfs al was dat in formele zin niet eens nodig.

7. Compensatie

Vogelbescherming bestrijdt de noodzaak van de aanleg van een onderhoudsweg in asfaltbeton. Ter zake kan worden opgemerkt dat de aanleg van een onderhoudsweg op zichzelf noodzakelijk is om de volgende redenen.

De uit te voeren werken houden in dat de steenbekleding op de dijk wordt vervangen door een nieuwe die veel zwaarder is. Het gewicht van de te gebruiken stenen maakt het onmogelijk om deze, zoals vroeger te doen gebruikelijk was, met de hand te zetten. De nieuwe stenen moeten met behulp van zwaar materieel (kranen) wordt geplaatst. Dit maakt een solide werkweg tijdens de uitvoering van het werk noodzakelijk om te voorkomen dat de dijk wordt beschadigd. Na afloop van het werk moet de dijk, inclusief de glooiing kunnen worden onderhouden. Ook dit kan vanwege het gewicht van de stenen niet meer handmatig. In verband met de ARBO-wetgeving is dat trouwens ook verboden. Ook dan is dus zwaar materieel nodig voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden, waarvoor een degelijke onderhoudsweg een conditio sine qua non is. Tenslotte is het uiteraard van wezenlijk belang dat het waterschap bij dringend of dreigend gevaar van dijkdoorbraak snel en doelmatig de locatie van die (dreigende) doorbraak kan bereiken met het benodigde zware materiaal. Ook dit vergt een onderhoudsweg.

De onderhoudsweg kan in beginsel ook anders dan in asfaltbeton worden aangelegd op een wijze die recreatief medegebruik per fiets kan ontmoedigen. De voorkeur van het waterschap voor asfaltbeton van het waterschap is gestoeld op de volgende overwegingen.

Met asfaltbeton is de beste aansluiting van glooiing op onderhoudsweg te maken. Anders dan met bijvoorbeeld een elementenverharding (zoals koperslakblokken of doorgroeistenen) kan een aansluiting worden gemaakt zonder openingen die daarom het stevigste en dus veiligste resultaat oplevert. Verder is asfaltbeton bij omstandigheden met veel wind en regen, omstandigheden, waarin in het kader van de dijkwacht de waterkering berden wordt of waarin in het kader van een noodreparatie zwaar materieel moet worden ingezet het veiligst te berijden en betreden. Verder biedt asfalt grote voordelen in het kader van beheer en onderhoud (en de kosten daarvan) boven andere verhardingssoorten.

Tenslotte moet er in dit verband op worden gewezen dat niet alle verhardingssoorten geschikt of voorhanden zijn. Zo moet de verharding voldoen aan technische eisen ten aanzien van gewicht en stevigheid om de stormomstandigheden waarop de dijk is berekend te kunnen doorstaan. Straatklinkers zijn bijvoorbeeld te licht. Ook zijn sommige verhardingssoorten niet meer voorhanden. Koperslakblokken zijn er bijvoorbeeld niet meer.

Ten aanzien van compenserende maatregelen wordt er in het kader van het Project Zeeweringen niet gekeken naar de aanleg van binnendijkse, grootschalige en waterrijke natuurgebieden, met name omdat er naar het oordeel van alle direct betrokkenen geen significante effecten zijn en er dus niets gecompenseerd hoeft te worden. Wel wordt er in het kader van de natuurcompensatie verdieping Westerschelde nadrukkelijk gekeken naar de aanleg van dergelijke natuurgebieden langs de Westerschelde. Voor de toekomst geldt dat langs de Oosterschelde de aanleg van nieuwe waterrijke natuur ook volop de aandacht heeft bijvoorbeeld in de vorm van het plan Tureluur.

8. Uitvoering

Zoals eerder gesteld stoort het het waterschap en de Provincie ernstig dat de Vogelbescherming de feiten omtrent het aanbod van het waterschap om de effectieve afsluiting van de onderhoudsweg te realiseren op een door of in overleg met de Vogelbescherming te realiseren wijze, onjuist weergeeft. De stellige indruk wordt gewekt dat het waterschap niet van plan is de afsluiting op een serieuze manier uit te voeren. Daartoe is geen enkele aanleiding. Ook elders is in overleg met Vogelbescherming en ZMF een zo goed mogelijke afsluiting aangebracht.

Ten aanzien van het gebruik van schorren en slikken constateert de Vogelbescherming dat een deel moet worden vergraven ten behoeve van het werk. Dat is inderdaad onvermijdelijk. De zwaardere glooiing maakt het met het oog op de stabiliteit daarvan in de meeste gevallen noodzakelijk om de teenconstructie die zich onder het schor bevindt aan te passen. Dat maakt afgraving van een deel van het schor noodzakelijk. Overigens leert de ervaring, opgedaan tijdens de Deltawerken, dat de effecten van de afgraving van tijdelijke aard zijn. Na verloop van enkele jaren is de natuurwaarde weer volledig hersteld. Soms is door de verjonging van de schorvegetatie de natuurwaarde zelf gegroeid. Dat neemt niet weg dat het voor waterschap en Provincie niet ter discussie staat dat de (tijdelijke) beschadiging van het schor zo klein mogelijk moet zijn. Dat betekent dat de werkstrook zo klein mogelijk wordt gehouden en dat de vergraving op een goede manier moet worden hersteld. Regels ten aanzien van de omvang en het gebruik van de werkstrook, de staat van opleveren enzovoorts zijn afspraken die met name in het verkeer tussen opdrachtgever (directie) en aannemer spelen. Vandaar dat het bestek het bij uitstek geschikte document is om ter zake bepalingen op te nemen. De bestekken ten aanzien van werken die bij een schor plaatsvinden bevatten dergelijke bepalingen thans standaard en er wordt door de directie toezicht op gehouden. Het leek tot op heden niet noodzakelijk deze afspraken tussen opdrachtgever en aannemer ook in de planbeschrijving op te nemen. Gezien de beschouwing in het beroepsschrift is dat blijkbaar geen juiste inschatting en zal in het vervolg in de planbeschrijving aandacht worden besteed aan dit vraagstuk.