



Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 28 november 2023, met kenmerk RWS-2023/47216, houdende vaststelling van de Beleidsregel Toepassen en verspreiden baggerspecie op de Noordzee in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Beleidsregel Toepassen en verspreiden baggerspecie op de Noordzee), Rijkswaterstaat

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 2.11, 3.48o, tweede lid, en 3.48q van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit

in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 tot het intrekken van de Beleidsregel Toepassen en verspreiden van baggerspecie op de Noordzee van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 31 december 2013, Staatscourant 2013 nr. 36295 en daarvoor in de plaats de navolgende beleidsregel vast te stellen:

1. Inleiding

Al jaren worden voor het toepassen of verspreiden van baggerspecie uit havens en vaarwegen verschillende loswallen op zee gebruikt. Daarnaast wordt een deel van het zand dat vrijkomt bij vaargeulonderhoud (zoals de Maasgeul) verspreid binnen het kustfundament. De verdiepte loswallen zijn bijna tot aan de gewenste hoogte (-1 m onder het waterbodempoppervlak) opgevuld met baggerspecie. Dit betekent dat de baggerspecie afkomstig uit onder andere de Rotterdamse havens en vaarwegen op andere plaatsen verspreid moet worden. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) geeft algemene regels voor onder meer het toepassen en verspreiden van baggerspecie, maar regelt niet op welke plaatsen baggerspecie in overeenstemming met de specifieke zorgplicht die naast die regels geldt kan worden verspreid. Deze beleidsregel heeft tot doel om een helder kader te scheppen voor het toepassen en verspreiden van baggerspecie op de Noordzee in overeenstemming met de geldende regels en de specifieke zorgplicht.

Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit, en de Regeling bodemkwaliteit

Door de komst van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) in 2008 was voor het toepassen (waaronder ook verspreiden wordt verstaan) van baggerspecie op de Noordzee geen vergunning op grond van de Wet verontreiniging zeewater (vanaf 2009 watervergunning op grond van de Waterwet) meer vereist. Het toepassen kon plaatsvinden op basis van de algemene regels van het Bbk. Met inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) op 1 januari 2024 zijn deze regels waar het betreft het toepassen en verspreiden van baggerspecie op de Noordzee beleidsneutraal omgezet naar Bal. Het Bbk en de Regeling bodemkwaliteit (Rbk) blijven na inwerkingtreding van de Ow gedeeltelijk van kracht, met name voor het stellen van kwaliteitseisen aan de toe te passen grond en baggerspecie.

Voor het toepassen van grond en baggerspecie onder de algemene regels van het Bal gelden onder meer de volgende eisen:

- er moet sprake zijn van een functionele toepassing in de zin van artikel 4.1269 Bal;
- de kwaliteit van de baggerspecie moet voldoen aan de maximale waarden, van de Rbk;
- het toepassen of verspreiden moet vooraf gemeld worden bij het bevoegd gezag (tenzij het minder dan 50 m³ baggerspecie van de achtergrondkwaliteit betreft);
- degene die de baggerspecie verspreidt of toepast, moet zich houden aan de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal.

Interpretatie van het Besluit activiteiten leefomgeving

Hoofdstuk 4, paragraaf 4.124 van het Bal bevat de algemene regels voor het toepassen van grond en baggerspecie op de landbodem en in oppervlaktewaterlichamen. De functionele toepassingen waarop deze algemene regels van toepassing zijn, staan in artikel 4.1269 Bal.

De volgende toepassingen hebben mede betrekking op de Noordzee:

- voorzieningen in oppervlaktewaterlichamen, met uitzondering van diepe plassen, voor het



voorkomen of beperken van overstromingen of wateroverlast, het bevorderen van de natuurwaarde of recreatieve waarde daarvan, het bevorderen van de doorvaart van de scheepvaart of het herstellen of verbeteren van de ligging, vorm, afmeting en constructie van een waterstaatswerk (artikel 4.1269, tweede lid, onder f Bal);

- supplementies van baggerspecie langs de kustlijn voor het herstellen of verbeteren van de kustverdediging (artikel 4.1269, tweede lid, onder g Bal);
- verspreiding van baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van uiterwaarden, gorzen, slikken, stranden of platen, voor het herstellen of verbeteren van de ecologische en morfologische functies van het sediment' (artikel 4.1269, derde lid, onder b Bal).

Het Bal biedt weinig of geen concrete aanknopingspunten voor het kiezen van een locatie voor het verspreiden van baggerspecie op zee. De Noordzee heeft veel verschillende functies, waaronder scheepvaart, zandwinning en natuur. Het verspreiden van baggerspecie binnen gebieden met deze functies kan in strijd zijn met de specifieke zorgplicht van het Bal.

Op grond van deze zorgplicht moet degene die een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

In deze beleidsregel wordt een beslisschema geboden waarmee invulling wordt gegeven aan de zorgplicht voor het toepassen of verspreiden van baggerspecie.

Op grond van het Bal, het Bbk en de Rbk worden slechts eisen gesteld aan de chemische kwaliteit van toe te passen of te verspreiden baggerspecie en de hoeveelheid bodemvreemd materiaal die daarin aanwezig mag zijn. In bepaalde gevallen is echter ook de fysische samenstelling (de korrelgrootteverdeling) van belang. Baggerspecie met een te hoog slibgehalte komt bijvoorbeeld niet in aanmerking voor toepassing in het kustfundament, omdat voor bescherming van het kustfundament een hoge zandfractie is vereist. Deze beleidsregel maakt ook duidelijk welke locaties op de Noordzee niet geschikt zijn voor de toepassing of verspreiding van baggerspecie met een hoog slibgehalte.

Een nadere onderbouwing van deze beleidsregel is te vinden in het rapport 'Afwegingskader voor zoute baggerspecie – Nuttig toepassen op de Noordzee' (Rijkswaterstaat Noordzee/DHV, april 2012) dat te vinden is op www.Noordzeeloket.nl.

Er wordt op de Noordzee op heel veel plaatsen onderhoudsbaggerwerk uitgevoerd. De vrijkomende baggerspecie kan veelal vrij dicht in de omgeving van het baggerwerk worden verspreid met uitzondering van die gebieden waar verspreiden in strijd is met de zorgplicht.

2. Grondslag

De beleidsregel is gebaseerd op de bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat waarbij Rijkswaterstaat namens de minister optreedt als beheerder van de rijkswateren. Rijkswaterstaat kan, naar aanleiding van een verplichte melding op grond van het Bal, aan de hand van deze beleidsregel beoordelen of de gemelde toepassing in overeenstemming is met de algemene regels en de specifieke zorgplicht van het Bal. Als dat niet het geval is, zal Rijkswaterstaat de initiatiefnemer meedelen dat de voorgenomen activiteit daarmee in strijd is en waarschuwen dat er handhavend zal worden opgetreden, mocht de toepassing worden doorgezet.

3. Beslisboom toepassing en verspreiding baggerspecie

De beslisboom wordt ingezet om de locaties op de Noordzee vast te stellen waar baggerspecie in overeenstemming met de geldende algemene regels toegepast of verspreid kan worden. De beslisboom leidt tot een overzicht van locaties waar verspreiding en toepassing van baggerspecie plaats kunnen vinden in overeenstemming met de specifieke zorgplicht van het Bal.

De beslisboom is opgebouwd uit de volgende twee stappen:

1. Uitsluiten van gebieden op basis van functies en effecten:
 - a. ongeacht samenstelling van de baggerspecie;
 - b. afhankelijk van textuur en samenstelling van de baggerspecie.
2. Aanwijzen van gebieden die de voorkeur hebben:
 - a. op basis van generieke principes;
 - b. op basis van lokale omstandigheden, fysische en chemische kwaliteit van de te verspreiden of



toe te passen baggerspecie en de wijze waarop het onderhoudsproces is vormgegeven.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op deze stappen.

3.1. Stap 1: Uitsluiten van gebieden op basis van functie en effecten

a. Ongeacht samenstelling

Een van de oogmerken waarmee de algemene regels van het Bal voor het toepassen van grond en baggerspecie zijn gesteld is het bevorderen van maatschappelijke functies door watersystemen. Daarnaast gelden als oogmerken – voor zover hier van belang – het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste en het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.

Het kabinet heeft in het Programma Noordzee 2022–2027 dat een bijlage is bij het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 onder meer de volgende beleidsdoelstellingen geformuleerd en de activiteiten op de Noordzee aangewezen en uitgewerkt op basis van de NOVI die van nationaal belang zijn: zandwinning, duurzame (wind)energiewinning, olie- en gaswinning, CO₂-opslag, zeescheepvaart en militaire oefeningen op zee.¹ Deze gebieden staan aangegeven op de structuurvisiekaart in hoofdstuk 9 van het Programma Noordzee 2022–2027. Andere activiteiten mogen plaatsvinden in deze gebieden mits deze de activiteiten van nationaal belang niet belemmeren.

Het toepassen of verspreiden van baggerspecie in gebieden die gereserveerd zijn voor zandwinning, kabels en leidingen en scheepvaart is in strijd met de specifieke zorgplicht van het Bal, omdat het die maatschappelijke functies belemmert. In actieve zandwingebieden en gebieden met een strategische zandwinvoorraad moet het te winnen zand beschikbaar blijven voor winning en dus niet bedolven worden onder baggerspecie. Bij kabel- en leidingstroken (zowel bestaande als geplande) kan de aanleg van of het onderhoud aan kabels en leidingen worden belemmerd. Verspreiden van baggerspecie bij scheepvaartgeulen leidt tot vermindering van de beschikbare vaardiepte. Ook gebieden met natuurwaarden (zoals levende schelpdierbanken) zijn niet verenigbaar met zorgvuldige toepassing van baggerspecie.

Het verspreiden van baggerspecie boven of in de directe omgeving van schelpdierbanken leidt tot sterfte onder schelpdieren of verstoring van macrofauna. Dit heeft nadelige gevolgen voor de ecologische toestand van het watersysteem.

Bij het verspreiden van baggerspecie komt verhoudingsgewijs veel baggerspecie in de directe omgeving tot bezinking, voordat het in het (natuurlijk) sedimenttransport wordt opgenomen. Het invloedgebied is afhankelijk van de lokale omstandigheden en de eigenschappen van de baggerspecie. Er wordt daarom bij de selectie van gebieden een afstand aangehouden van 1.500 meter tot rust- en zoogplaatsen van zeehonden, 1.000 meter tot levende schelpdierbanken of 500 meter tot overige functies of gebruik.

Naast de beperkingen die de specifieke zorgplicht van het Bal oplevert, is het overigens in bepaalde gebieden ook feitelijk niet toegestaan om te varen met een baggerschip. Voorbeelden daarvan zijn windparken, de omgeving van olie- en gasplatforms, ankergebieden en militaire terreinen. In deze gebieden is toepassen of verspreiden van baggerspecie dus niet aan de orde vanwege andere dan voorgenoemde belangen.

Het verspreiden van baggerspecie boven scheepswrakken wordt vanuit archeologisch oogpunt niet als een probleem gezien. Wrakken aan de oppervlakte worden immers beter geconserveerd indien ze 'begraven' worden. Daarbij komt dat er erg veel wrakken zijn die in sommige gevallen alleen een roestig anker betreffen. Daarom wordt verspreiden van baggerspecie rond wrakken, vanaf een afstand van 100 meter, wel acceptabel gevonden.

b. Afhankelijk van de textuur en de kwaliteit

Gebieden kunnen tevens worden uitgesloten voor verspreiden of toepassen op basis van de samenstelling van de baggerspecie. Het gaat hierbij om het in de kustzone verspreiden of toepassen van baggerspecie met hoge slibgehalten. De reden hiervoor is dat de lage zandfractie de baggerspecie ongeschikt maakt voor toepassing ter versterking van het kustfundament. Overigens voldoet de kwaliteit van slibrijke baggerspecie vaak niet aan de aanwezige achtergrondkwaliteit van de kustzone en het strand, zodat het toepassen in de kustzone om die reden al strijdig is met het de algemene regels van het Bal.

Eenzelfde afweging geldt voor slibrijke baggerspecie bij havenmonden. Door het optreden van een retourstroom van slib is het vanuit milieuoogpunt (emissies) en vanuit functionaliteit niet wenselijk om baggerspecie te dicht bij de havens te toe te passen of te verspreiden.

¹ Programma Noordzee 2022–2027, zie overzicht Tabel 10.3, p.140.



3.2. Stap 2: Aanwijzen van gebieden die de voorkeur hebben

Na het uitsluiten van gebieden in de eerste stap blijven de locaties over waar baggerspecie in overeenstemming met de specifiek zorgplicht van het Bal kan worden toegepast of verspreid. Tussen deze locaties kunnen echter nog grote verschillen bestaan in voorkeur. Hierbij spelen de volgende afwegingen een rol.

A. Generieke principes

In algemene zin heeft het de voorkeur om de verstoring van lokale bodemfauna door toepassing of verspreiding van baggerspecie te beperken. Dit vertaalt zich in de volgende principes:

- het gebruiken van bestaande verspreidingslocaties verdient de voorkeur;
- het gebruiken van oude zandwinputten die volledig uitgeput zijn, verdient de voorkeur;
- het totale areaal waar baggerspecie wordt verspreid, wordt bij voorkeur beperkt.

B. Gebiedspecifieke afwegingen

Naast de generieke principes, spelen lokale omstandigheden, de fysische en chemische kwaliteit van de te verspreiden baggerspecie en de wijze waarop het onderhoudsproces is vormgegeven een rol bij de keuze van een voorkeurslocatie voor toepassing en verspreiding:

1. Zoveel als mogelijk inzetten van zand uit vaargeulen op de Noordzee dat voldoet aan de kwaliteit van de ontvangende bodem voor onderhoud aan de basis kustlijn.
2. Inzetten van zandige baggerspecie voor het behoud van het kustfundament;
3. Optimaliseren van de inrichting van de verspreidingslocatie, waardoor verspreiden in het gehele systeem, zo goed als mogelijk wordt behaald.
4. Optimaliseren van de verspreidingslocaties gerelateerd aan het optreden van een retourstroom en de locaties van zandwingebieden om de baggercyclus zo optimaal mogelijk in te richten.

Onderhoudsbaggerspecie uit de Noordzee (zand) wordt in het geval er lokaal erosiegevoelige plekken aan de kust zijn, zoveel als mogelijk ingezet in het kader van onderhoud aan de basiskustlijn. Hiermee wordt de hoeveelheid zand die gewonnen dient te worden voor suppleties gereduceerd en neemt, op voorwaarde dat een lokale onderhoudsbehoefte aan de kust aanwezig is, de totale emissie af. Indien aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, wordt de baggerspecie niet verspreid als bedoeld in artikel 4.1269, tweede lid, onder g Bal, maar toegepast onder artikel 4.1269, derde lid onder b Bal). Voorwaarde is wel dat dit materiaal voldoet aan de lokale wensen betreffende de korrelgrootteverdeling ($D_{50} > 175\mu\text{m}$ en $< 375\mu\text{m}$).

Onderhoudsbaggerwerkzaamheden kunnen tevens bijdragen aan het onderhoud aan het kustfundament. Door zandige baggerspecie toe te passen boven het kustfundament wordt bijgedragen aan het op peil houden van of zelfs mee laten stijgen van het kustfundament met de zeespiegelstijging. Ook hier wordt een reductie van de hoeveelheid te winnen zand gerealiseerd.

Het oogmerk voor het verspreiden van baggerspecie onder betreft het weer in het systeem terugbrengen van de baggerspecie. Het feit dat bij een verspreidingslocatie een deel van de baggerspecie op de bodem achterblijft, doet daar op zich niet aan af. Wel moet geprobeerd worden om een verspreidingslocatie te kiezen die gezien de fysische omstandigheden het beste als een 'slibpomp' werkt.

De uiteindelijke verspreidingslocatie dient in de buurt van het herkomstgebied van de baggerspecie en eventuele operationele zandwingebieden te liggen. Vanuit het oogpunt van een aanwezige retourstroom is een locatie te dicht bij de haveningang niet wenselijk (bij verspreiden van slibrijke baggerspecie).

4. Toepassing beslisboom door het bevoegd gezag

Rijkswaterstaat past deze beleidsregel als volgt toe. Een initiatiefnemer die baggerspecie op de Noordzee wil toepassen of verspreiden, moet daarvoor een melding doen. Bij die melding moet de locatie van de toepassing of verspreiding worden aangegeven. De beslisboom van hoofdstuk 3 van deze beleidsregel biedt Rijkswaterstaat de mogelijkheid om te beoordelen of de gekozen locatie leidt tot een toepassing die in overeenstemming is met de specifieke zorgplicht van het Bal. Als de gekozen locatie en toepassingsvorm (verspreiden of versteviging van het kustfundament) niet in overeenstemming met die zorgplicht zijn, dan zal Rijkswaterstaat de initiatiefnemer hiervan op de hoogte brengen. De bedoeling daarvan is dat de initiatiefnemer een andere locatie kiest. Het doorzetten van de gemelde activiteit zal voor Rijkswaterstaat aanleiding zijn om handhavend op te treden, met toepassing van de sanctiestrategie.

5. Inwerkingtreding en citeertitel

Deze beleidsregel zal in de Staatscourant worden geplaatst en treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.



Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel Toepassen en verspreiden baggerspecie op de Noordzee.

's-Gravenhage, 28 november 2023

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
namens deze:
de waarnemend directeur-generaal Rijkswaterstaat,
P.M. Zorko*