

Per gewone post en per aangetekende post

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. de hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat Noord-Nederland
Afdeling Werkenpakket
Postbus 2232
3500 GE Utrecht

Mijn kenmerk: 25.30.01 LMB
Uw kenmerk: RWSZ2025-00011505
Betreft: Bezwaar tegen beschikking RWSZ2025-00011505
(omgevingsvergunning Provincie Groningen voor gebruik
stortputten Rijkswaterstaat Lauwersmeer – RWS-
2025/24865) tevens handhavingsverzoek en Woo-verzoek
Datum: 5 november 2025

Namens de stichting Mobilisation for the Environment en de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., beide gevestigd aan de Waldeck Pyrmontsingel 18, 6521 BC Nijmegen en de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging Afdeling Groningen, gevestigd te Waterland 157, 9734BE Groningen (samen verder: verzoeksters), waarvoor ik als gemachtigde optreed (zie bijgevoegde machtigingen) wend ik mij tot u in verband met het volgende.

1. Inleidende opmerkingen

Op 19 september 2025 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Provincie Groningen een omgevingsvergunning verleend (kenmerk RWS-2025/24865) voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk, te weten het gebruikmaken van stortputten 1 en 2 in het Lauwersmeer voor het toepassen van baggerspecie na baggerwerkzaamheden in het Reitdiep tussen Groningen en Zoutkamp (hierna: het besluit).

De Kaderrichtlijn Water (KRW) verplicht Nederland om uiterlijk in 2027 een goede chemische en goede ecologische toestand (of goed ecologisch potentieel) van alle aangewezen waterlichamen te realiseren. Het Lauwersmeer is aangewezen als KRW-

oppervlaktewaterlichaam. De ecologische toestand van het Lauwersmeer bevindt zich in de categorie ‘ontoereikend’ en de chemische toestand van het Lauwersmeer bevindt zich in de categorie ‘voldoet niet’ (zie bijgevoegd KRW factsheet Lauwersmeer).

Daarnaast is het Lauwersmeer aangewezen als Natura 2000-gebied, onder meer ter bescherming van waardevolle moeras- en watervogelhabitats. Deze dubbele status (KRW-waterlichaam én Natura 2000-gebied) brengt met zich mee dat bij het verlenen van een vergunning de belangen van waterkwaliteit, natuur en ecologie met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moeten worden gewogen en gemotiveerd.

Verzoeksters constateren echter dat in het besluit iedere toetsing aan de KRW-doelen ontbreekt. Mede gezien de kwetsbaarheid en huidige chemische en ecologische toestand van het Lauwersmeer achten zij dit een ernstige tekortkoming die rechtstreeks in strijd is met de beoordelingsregels van artikel 8.84 Bkl, de KRW en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

2. Gronden van het bezwaar

2.1. Toetsing aan beoordelingsregels van artikel 8.84, lid 1, sub b, Bkl ontbreekt

Op grond van artikel 6.29 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is het verboden zonder vergunning een beperkingengebiedactiviteit uit te voeren met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam. Op grond van artikel 8.84, lid 1, sub b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) mag een omgevingsvergunning voor een dergelijke wateractiviteit uitsluitend worden verleend indien de activiteit verenigbaar is met het belang van bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Dit vormt een zelfstandige beoordelingsregel die als implementatie van de KRW het bevoegd gezag verplicht tot een inhoudelijke beoordeling van de effecten van de aangevraagde activiteit op de waterkwaliteit van het betreffende oppervlaktewaterlichaam.

In het besluit ontbreekt elke toets of motivering waaruit blijkt dat Rijkswaterstaat heeft beoordeeld of het toepassen van baggerspecie in het Lauwersmeer verenigbaar is met het belang van bescherming en verbetering van de waterkwaliteit. In plaats daarvan wordt volstaan met de stelling dat Rijkswaterstaat geen waterkwaliteitsbeheerder is ten aanzien van het Lauwersmeer en dat eventuele gevolgen reeds zouden zijn beoordeeld door het Waterschap Noorderzijlvest in het kader van een melding van 11 april 2025 die door Ploegam B.V. namens Provincie Groningen aan Waterschap Noorderzijlvest zou zijn gedaan.

Deze stelling is onjuist. Het Lauwersmeer is immers een rijkswater onder beheer van Rijkswaterstaat¹; Rijkswaterstaat is dus zowel waterbeheerder als vergunningverlenend

¹ Artikel 3.1 Omgevingsbesluit jo. bijlage II, onderdeel B van het Omgevingsbesluit

bevoegd gezag, en derhalve zelf verantwoordelijk voor de beoordeling van de chemische en ecologische gevolgen op het Lauwersmeer van de aangevraagde activiteit. Een eventuele beoordeling door het waterschap kan in de praktijk slechts dienen ter advisering, maar ontslaat Rijkswaterstaat niet van haar eigen beoordelingsplicht en verificatieverantwoordelijkheid. Daarbij komt nog dat in het besluit enkel wordt verwezen naar een beoordeling door het Waterschap Noorderzijlvest naar aanleiding van de hiervoor beschreven door Ploegam B.V. gedane melding, zonder enige informatie over (i) de activiteit waar de melding en de beoordeling daarvan op ziet; (ii) de locatie waar de melding en de beoordeling daarvan op ziet; (iii) de beoordeling van het waterschap Noorderzijlvest naar aanleiding van de melding; en (iv) hoe deze beoordeling relevant is voor de beoordeling als bedoeld in artikel 8.84, lid 1, sub b, Bkl ten aanzien van de toepassing van baggerspecie op het Lauwersmeer.

Nu het besluit geen zelfstandige toets bevat van de effecten van de toepassing van baggerspecie op de actuele chemische en ecologische toestand van het Lauwersmeer, is niet voldaan aan de beoordelingsregels van artikel 8.84, lid 1, sub b, Bkl. Het besluit is daarmee in strijd met het geldende toetsingskader en kan reeds om die reden niet in stand blijven.

2.2. Strijd met artikel 8.84, leden 3 en 5, Bkl, artikel 4 lid 1 KRW en het loyaliteitsbeginsel

Artikel 8.84, leden 3 en 5, Bkl concretiseert de beoordelingsplicht uit het eerste lid door te bepalen dat een vergunning niet mag worden verleend indien de activiteit onverenigbaar is met de omgevingswaarden van een goede chemische toestand en een goed ecologische potentieel van het betrokken KRW-oppervlaktewaterlichaam, of indien de activiteit kan leiden tot een achteruitgang van die toestand.

Het Lauwersmeer is een KRW-oppervlaktewaterlichaam. Daarmee rust op Rijkswaterstaat als bevoegd gezag de dwingende verplichting om op grond van artikel 8.84, leden 3 en 5, Bkl en artikel 4 lid 1 KRW te toetsen of de aangevraagde activiteit geen verslechtering van de huidige toestand veroorzaakt, en de realisatie van de KRW-doelen vóór 2027 niet in gevaar brengt. De toestand van het Lauwersmeer met betrekking tot de specifiek verontreinigende stoffen bevindt zich in de categorie 'voldoet niet'. De normen voor de specifiek verontreinigende stoffen ammonium, arseen, kobalt en seleen worden zowel in het Reitdiep als in het Lauwersmeer overschreden. Ook de chemische toestand van het Lauwersmeer bevindt zich in de categorie 'voldoet niet'. Op grond van het Wezer-arrest geldt dat de goedkeuring voor een project geweigerd moet worden wanneer dat project de toestand van het betreffende waterlichaam kan verslechteren of het bereiken van een goede toestand van oppervlaktewaterlichamen in gevaar kan brengen, tenzij voor dat project een afwijking geldt krachtens artikel 4, lid 7, KRW.² Daarnaast geldt op

² HvJ EU 1 juli 2015, zaak C-461/13, Wezer, r.o.50

grond van het Wezer-arrest dat indien het betreffende kwaliteitselement zich reeds in de laagste klasse bevindt, iedere achteruitgang van dat element een "achteruitgang van de toestand" van het oppervlaktewaterlichaam vormt.³

Nu niet objectief is aangetoond dat de aangevraagde activiteit geen enkele verslechtering kan veroorzaken ten aanzien van de specifiek verontreinigende stoffen of ten aanzien van de chemische toestand van het Lauwersmeer, of de verwezenlijking van de KRW-doelen vóór 2027 niet in gevaar brengt, staat artikel 8.84, leden 3 en 5, Bkl en artikel 4 lid 1 KRW vergunningverlening in de weg, tenzij op zorgvuldige wijze een beroep is gedaan op een van de uitzonderingsgronden van artikel 4, lid 4 tot en met 7, KRW.

Een dergelijke toets en eventuele motivering omtrent de toepassing van een uitzonderingsgrond ontbreekt volledig in het besluit. Door deze toetsing achterwege te laten, heeft Rijkswaterstaat gehandeld in strijd met artikel 8.84, leden 3 en 5, Bkl en daarmee ook met het achteruitgangsverbod en de verbeterdoelstelling van artikel 4, lid 1 sub a, KRW. Het besluit is niet alleen in strijd met het nationale recht maar ook in strijd met het Unierecht en het daaraan gekoppelde loyaliteitsbeginsel. Rijkswaterstaat is als bestuursorgaan gehouden om op grond van artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) toepassing te geven aan het loyaliteitsbeginsel. Dit beginsel verplicht nationale en decentrale overheden ertoe om bij de uitvoering van hun bevoegdheden de naleving en effectieve werking van het Unierecht, waaronder de KRW, te verzekeren. Door zonder zelfstandige toetsing aan artikel 8.84 Bkl en het achteruitgangsverbod van artikel 4, lid 1, KRW een vergunning te verlenen wordt effectieve werking van de KRW door Rijkswaterstaat gefrustreerd.

2.3. Vergunningplicht op grond van artikel 3.197 lid 2 Bal (lozing van afvalstoffen op oppervlaktewater)

Het storten van de baggerspecie in de stortputten in het Lauwersmeer omvat geen functionele of nuttige toepassing van de baggerspecie. Voor zover Rijkswaterstaat of de Provincie Groningen van mening zijn dat het toepassen van baggerspecie in de putten van het Lauwersmeer een functionele toepassing zou betreffen (bijvoorbeeld omdat daarmee het risico op zoute kwel zou worden verminderd en/of omdat het de natuur- of recreatieve waarde van de diepe plas zou bevorderen), merken verzoeksters op dat niet is aangetoond dat het opvullen van de putten een daadwerkelijk hydrologisch of ecologisch nut heeft, en evenmin dat dit zonder nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit kan plaatsvinden, waardoor geen sprake kan zijn van een functionele toepassing. Nu geen sprake is van een functionele toepassing, gaat het feitelijk om het verwijderen (storten) van afvalstoffen.

³ HvJ EU 1 juli 2015, zaak C-461/13, Wezer, r.o.69-70

Baggerspecie kwalificeert als afvalstof in de zin van artikel 1.1 Omgevingswet jo. artikel 1.1, lid 1, Wet milieubeheer.⁴⁵

Naast de beperkingengebiedactiviteit is de activiteit derhalve tevens aan te merken als een lozingsactiviteit in de zin van artikel 3.197, lid 2 jo 3.197, lid 1 jo. 3.184 Bal, waarvoor een afzonderlijke vergunningplicht geldt.

Voor zover deze activiteit niet reeds afzonderlijk is vergund, had ook voor het lozen van stoffen op het oppervlaktewaterlichaam Lauwersmeer een vergunning op grond van artikel 3.197, lid 2, Bal moeten worden verleend.

Uit het besluit blijkt niet dat Rijkswaterstaat de activiteit tevens heeft beoordeeld als lozingsactiviteit of op grond van artikel 8.83 lid 1 sub c Bkl jo. 3.197, lid 2, Bal heeft getoetst aan het beoordelingskader van artikel 8.88 leden 2 en 3 jo. artikel 8.9, leden 1 en 2 en 8.10, Bkl.

Op grond van artikel 8.88 lid 2 jo. artikel 8.9 lid 1 onder c, Bkl kan de omgevingsvergunning slechts verleend worden indien alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen. Daarnaast vereist artikel 8.88 lid 3 Bkl dat er bij de beoordeling van een dergelijke vergunningsaanvraag rekening wordt gehouden met onder andere de Algemene BeoordelingsMethodiek en het Handboek Immissietoets.

Artikel 8.88 lid 2 jo. artikel 8.10 lid 2 Bkl bepaalt dat als geen BBT-conclusies van toepassing zijn, bij het bepalen van de de best beschikbare technieken rekening dient te worden gehouden met de aard, de gevolgen en de omvang van de emissies (sub f) en met de noodzaak de nadelige gevolgen van de emissies en de risico's voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken (sub j). De noodzaak vloeit rechtstreeks voort uit de aanwijzing van het Lauwersmeer als KRW-oppervlaktewaterlichaam en als Natura-2000 gebied.

Voorts is de activiteit in strijd met de specifieke zorgplicht zoals neergelegd in artikel 2.11, Bal. Deze bepaling verplicht eenieder die een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam verricht om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen voor het milieu, waaronder in het bijzonder de chemische en ecologische kwaliteit van het ontvangende water. In artikel 2.11, lid 3 sub b is bovendien bepaald dat bij de uitvoering van de lozingsactiviteit de beste beschikbare technieken dienen te worden toegepast.

Rijkswaterstaat heeft in alle opzichten verzuimd de activiteit te toetsen aan de wettelijke beoordelingskaders. Zonder een volledige chemische analyse van het baggerslib en

⁴ Onder de Europese afvalstoffenlijst (EURAL) is baggerspecie aangeduid met code 17 05 05 (baggerspecie die gevaarlijke stoffen bevat) en code 17 05 06 (niet onder 17 05 05 vallende baggerspecie). Op basis van de beschikbare informatie kan worden vastgesteld onder welke categorie de baggerspecie in kwestie valt.

zonder toepassing van de beste beschikbare technieken, ABM-systematiek of immissietoets is niet alleen onduidelijk of aan de vereisten genoemd in artikel 8.88, leden 2 en 3 jo. artikel 8.9 en 8.10 lid 2 Bkl en artikel 2.11, leden 1 en 3, Bal is voldaan, maar staat ook vast dat het besluit in strijd is met de zorgvuldigheids- en motiveringsplichten die de wet voorschrijft.

Nu geen sprake is van een functionele toepassing en de activiteit materieel een lozingsactiviteit betreft als bedoeld in artikel 3.197 lid 2 jo. lid 1 jo. 3.184 Bal, verzoeken verzoeksters in aanvulling op dit bezwaar tevens om handhavend op te treden tegen het (dreigende) lozen van baggerspecie in het oppervlaktewaterlichaam Lauwersmeer zoals uitgewerkt in paragraaf 4 van dit bezwaarschrift.

2.4. Schending van de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht (artikelen 3:2 en 3:46 Awb)

Uit het besluit blijkt niet dat Rijkswaterstaat (i) kennis heeft genomen van de inhoud van de melding bij Waterschap Noorderzijlvest; (ii) de onderliggende stukken heeft opgevraagd; (iii) de activiteit tevens heeft beoordeeld als lozingsactiviteit op grond van artikel 3.197 lid 2, Bal en de activiteit heeft getoetst en de daarmee samenhangende wettelijke beoordelingskaders; of (iv) heeft vastgesteld dat Waterschap Noorderzijlvest een daadwerkelijke en navolgbare toets aan de KRW-doelen conform artikel 8.84 lid 1 sub b, leden 3 en 5, Bkl heeft uitgevoerd met betrekking tot de effecten van de betreffende activiteit op de ecologische en chemische toestand van het Lauwersmeer.

De enkele verwijzing naar de op 11 april 2025 door Ploegam B.V. gedane melding zonder eigen verificatie of motivering is onvoldoende om te kunnen concluderen dat de activiteit verenigbaar is met het belang van het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.

Het besluit is daarom onzorgvuldig voorbereid (art. 3:2 Awb) en ondeugdelijk gemotiveerd (art. 3:46 Awb).

3. Handhavingsverzoek Natura 2000-activiteit

Ten overvloede wordt opgemerkt dat namens verzoeksters tevens een handhavingsverzoek is ingediend bij het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, wegens het zonder vergunning uitvoeren van een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, bestaande uit het storten van baggerspecie in het Natura 2000-gebied Lauwersmeer.

Het handhavingsverzoek ziet erop dat niet kan worden uitgesloten dat de activiteit significante gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied, nu de door Antea Group uitgevoerde voortoets deze vereiste zekerheid niet kan verschaffen. Op de voortoets is door onafhankelijke ecologen aanzienlijke kritiek geuit. In de voortoets is geen rekening gehouden met de specifieke eigenschappen van het Lauwersmeer, waaronder de

onderstroming, zoutwaterbellen, periodieke in- en uitstroom vanwege de zoet-zoutovergang en kwetsbare voedselketens.

4. Handhavingsverzoek voor het lozen van stoffen op oppervlaktewaterlichaam zonder vergunning ex artikel 3.197, lid 2, Bal.

Gelet op paragraaf 2.3. van dit bezwaarschrift is er sprake van een klaarblijkelijke dreiging van een overtreding van artikel 3.197, lid 2 jo. 3.184 Bal. Verzoeksters verzoeken Rijkswaterstaat om wegens het spoedeisende belang van deze zaak binnen twee (2) weken na de datum van dit bezwaarschrift handhavend op te treden en:

- af te zien van het verlenen van enige toestemming of vergunning voor de lozing van baggerspecie uit het Reitdiep in het Lauwersmeer;
- alle noodzakelijke maatregelen te treffen om te voorkomen dat een dergelijke lozing feitelijk plaatsvindt, desnoods middels de herstelsanctie van artikel 5.7 Awb; en
- verzoeksters te informeren over de genomen of voorgenomen stappen naar aanleiding van dit verzoek.

Het spoedeisend belang vloeit rechtstreeks voort uit het feit dat de activiteiten in kwestie, het lozen van baggerspecie in de stortputten van het Lauwersmeer, reeds binnenkort worden uitgevoerd, te weten vanaf de week van 10 november. De gevolgen van deze activiteit zijn onomkeerbaar. Bij gebreke van tijdig en adequaat optreden behouden verzoeksters zich het recht voor om verdere rechtsmiddelen aan te wenden ter bescherming van het aquatisch milieu en de naleving van het Unierecht.

5. Woo-verzoek

In het besluit staat dat dat eventuele gevolgen op de waterkwaliteit reeds zouden zijn beoordeeld door het Waterschap Noorderzijlvest in het kader van een melding van 11 april 2025 die door Ploegam B.V. namens Provincie Groningen aan Waterschap Noorderzijlvest zou zijn gedaan. Op grond van de Wet open overheid verzoeken verzoeksters de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om openbaarmaking van alle documenten, beleidsstukken, interne en externe communicatie, rapporten, meldingen en overige informatie die betrekking hebben op (i) de melding die door de firma Ploegam B.V. namens de Provincie Groningen op 11 april 2025 bij het waterschap Noorderzijlvest gedaan is; (ii) de milieukundige beoordeling van het baggerslib; (iii) de beoordeling van waterschap Noorderzijlvest van de gevolgen van de aangevraagde activiteit op de waterkwaliteit van het het Lauwersmeer; en (iv) de aanvraag en beoordeling van de lozingsactiviteit in de zin van artikel 3.197, lid 2, Bal.

Verzoeksters verzoeken u bovengenoemde documenten binnen de wettelijke termijn openbaar te maken. Verzoeksters verzoeken u tevens de te openbaren informatie digitaal

en in machineleesbaar formaat (voorzien van een ocr-laag) toe te sturen op bovengenoemd e-mailadres.

6. Conclusie en verzoeken

Gelet op het voorgaande verzoeken verzoeksters de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om:

- het besluit te herroepen wegens strijd met: (i) artikel 8.84, lid 1 sub b, leden 3 en 5 Bkl; (ii) artikel 4, lid 1 KRW; (iii) artikel 8.88, leden 2 en 3 jo. artikel 8.9 en 8.10 lid 2 Bkl en artikel 2.11, leden 1 en 3, Bal ; en (iv) artikelen 3:2 en 3:46 Awb;
- binnen twee (2) weken na de datum van dit bezwaarschrift handhavend op te treden tegen het (dreigende) lozen van baggerspecie in het oppervlaktewaterlichaam Lauwersmeer conform paragraaf 4 van dit bezwaarschrift; en
- alle stukken genoemd in paragraaf 5 van dit bezwaarschrift op grond van de Wet open overheid binnen de wettelijke termijn te verstrekken.

7. Slot

Verzoeksters behouden zich het recht voor het bezwaar nader aan te vullen zodra de onder paragraaf 5 van dit bezwaarschrift genoemde stukken gedeeld zijn.

Verzoeksters maken daarnaast aanspraak op vergoeding van de kosten die zij in verband met deze procedure moeten maken, daaronder in ieder geval begrepen de kosten van de inzet van haar gemachtigde.

Hoogachtend,

mr. M.M. Walker

Bijlagen (per e-mail vergunningenrwsnn@rws.nl):

- Machtigingen
- Kopie bestreden besluit
- KRW factsheet Lauwersmeer