

Water en ruimte



Water en ruimte

DE BESCHERMING VAN WATERSYSTEEM- BELANGEN IN HET RUIMTELIJK SPOOR

H.K. Gilissen

J. Kevelam

H.F.M.W. van Rijswick

mr. T.H.H.A. van der Schoot (eindredactie)



WATER EN RUIMTE

Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl



Geautomatiseerde zetwerk: Diskad Concepts

Druk: Scan Laser BV, Zaandam

Tweede herziene druk 2014

ISBN: 978-94-91930-17-1

NUR: 823

© 2014 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veele-
voudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij
elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming
van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h
Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus
3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers
en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en
Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever
geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other
means, without the publishers prior written permission.

Inhoud

Voorwoord bij de eerste druk	IX
Voorwoord bij de tweede druk	XI
Lijst met afkortingen	XIII
1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Leeswijzer	2
2 Ruimtelijk relevante wetgeving	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Het belang van water in de ruimtelijke ordening	5
2.3 De Wet ruimtelijke ordening	8
2.4 De Waterwet	10
2.4.1 Opzet en inhoud van de Waterwet	10
2.4.1.1 Algemeen	10
2.4.1.2 Begrippen, doelstellingen en organisatie	13
2.4.1.3 Waterplannen, beheerplannen en aanleg en beheer van waterstaatswerken	17
2.4.1.4 Bergingsgebieden	25
2.4.1.5 De watervergunning	30
2.4.1.6 Rechtsbescherming	35
2.5 De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	36
2.6 De Crisis- en herstelwet	40
3 Ruimtelijk relevant waterbeleid op bovengemeentelijk niveau	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Ruimtelijk relevant Europees waterbeleid	43
3.2.1 Europese watterrichtlijnen	43
3.2.1.1 Algemeen over Europees waterrecht	43

3.2.1.2	De stroomgebiedbenadering	47
3.2.1.3	De Kaderrichtlijn Water in het kort	49
3.2.1.4	De Richtlijn overstromingsrisicobeheer in het kort	54
3.2.2	Implementatie in en doorwerking naar nationaal recht	57
3.3	Wro-instrumentarium voor vaststelling en doorwerking van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid	70
3.3.1	Algemeen	70
3.3.2	Waterbeleid in Rijks- en provinciale structuurvisies	71
3.3.3	Sturing van lager ruimtelijk beleid door Rijk en provincies	77
3.3.3.1	Algemene regels bij of krachtens AMvB of provinciale verordening	77
3.3.3.2	Specifieke aanwijzingen van Rijk en provincies	82
3.3.3.3	Inpassingsplannen en omgevingsvergunningen om af te wijken van het planologische regime van Rijk en provincies	88
3.4	Nationaal ruimtelijk relevant waterbeleid	92
3.4.1	Het (Nationaal) Bestuursakkoord Water (Actueel)	92
3.4.2	De Beleidslijn grote rivieren	94
3.4.3	De Nota Ruimte en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	100
3.4.4	De Structuurvisie Ondergrond	103
3.4.5	De PKB Ruimte voor de Rivier	104
3.4.6	Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening	105
3.4.7	Het Nationaal Waterplan	107
3.4.8	Het Deltaprogramma	110
3.4.9	Het Hoogwaterbeschermingsprogramma	117
3.5	Provinciaal ruimtelijk relevant waterbeleid	118
3.5.1	Provinciale structuurvisies en regionale waterplannen	118
3.6	Regelgeving en beleid van waterschappen	120
3.6.1	Beheerplannen	120
3.6.2	De legger en de keur	122
3.6.2.1	Algemeen	122
3.6.2.2	De legger	122
3.6.2.3	De keur	124
3.6.2.4	De relatie tussen legger en keur	130
3.7	Afsluitend	131

4	Ruimtelijk relevant waterbeleid op gemeentelijk niveau	135
4.1	Inleiding	135
4.2	Gemeentelijk ruimtelijk beleid	135
4.2.1	De kennisgeving ex art. 1.3.1 lid 1 Bro	135
4.2.2	Gemeentelijke structuurvisies	138
4.2.2.1	Algemeen	138
4.2.2.2	Gemeentelijke waterplannen	141
4.2.2.3	Ruimtelijk beleid voor de ondergrond	141
4.2.3	Bestemmingsplannen en beheersverordeningen	143
4.2.3.1	Algemeen	143
4.2.3.2	Doel en functies van bestemmingsplannen	143
4.2.3.3	De onderdelen van een bestemmingsplan	145
4.2.3.4	Vorbereiding en rechtsbescherming	148
4.2.3.5	Bestemmingsplannen en waterschapsregelgeving vergeleken	150
4.2.3.6	Beheersverordeningen	153
4.2.4	De "buitenplanse" afwijkingsbevoegdheid (bij omgevingsvergunning)	156
4.2.5	Gecoördineerde voorbereiding van besluiten	160
4.2.5.1	De gemeentelijke coördinatie-regeling	160
4.2.5.2	Coördinatie van besluiten die nodig zijn ter uitvoering van een projectplan (Waterwet)	162
4.3	De Watertoets	164
4.3.1	Algemeen	164
4.3.2	Voorgeschiedenis en karakter van de watertoets	165
4.3.3	Het watertoetsproces	166
4.3.4	Ervaringen met de watertoets	169
4.3.5	Geschillen in verband met de watertoets	171
4.4	Waterbestemmingen	174
4.4.1	Algemeen	174
4.4.2	Ruimtelijk relevante functies van (waterstaats)werken	175
4.4.3	Het aanwijzen van waterbestemmingen	177
4.4.3.1	De aanwijzing van bestemmingen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening	177
4.4.3.2	Gebruiksdoeleinden en situeringskenmerken	179

4.4.3.3	Globale en gedetailleerde bestemmingen	181
4.4.3.4	Dubbelbestemmingen	184
4.4.3.5	Resumerend	185
4.4.4	Voorbeelden van waterbestemmingen	186
4.4.4.1	Waterhuishoudkundige doeleinden	186
4.4.4.2	Waterkeringsdoeleinden	189
4.4.4.3	Waterwinningsdoeleinden	190
4.4.4.4	Waterzuiveringsdoeleinden	191
4.4.4.5	Watertransportdoeleinden	192
4.4.4.6	Landschappelijke of natuurlijke waarden	193
4.4.4.7	Archeologische waarden	194
4.5	Het geven van regels met het oog op waterbestemmingen	194
4.5.1	Algemeen	194
4.5.2	Algemeen gebruiksverbod	195
4.5.3	Specifieke regels omtrent het gebruik van gronden en bouwwerken	196
4.5.4	Bebouwingsregels	198
4.5.5	Regels omtrent het uitvoeren van werken en werkzaamheden	200
4.5.6	Samenloop van regelgeving op grond van bestemmingsplan en keur	203
4.5.6.1	Algemeen	203
4.5.6.2	Samenloop van regelgeving met verschillende doeleinden	204
4.5.6.3	Zuivere dubbele regelgeving	206
4.5.6.4	Verwijzing in planregels naar de keur	209
4.6	Afsluitend	211
5	Bronnen	217
5.1	Literatuur	217
5.2	Jurisprudentieregister	230
5.3	Internetbronnen	235
	Trefwoordenregister	237

Voorwoord bij de eerste druk

Voor u ligt het eerste deel van de serie Ruimtelijk Relevant, waarbij de relatie waterbeheer en ruimtelijke ordening centraal staat.

Het waterbeheer en het waterrecht zijn volop in ontwikkeling. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. De verwachte klimaatverandering zal de nodige invloed hebben op het waterbeheer en de relatie van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Zo wordt er meer neerslag op piekmomenten verwacht, zullen de rivieren meer water te verwerken krijgen en wordt gevreesd voor een stijging van de zeespiegel. Water zal daarom meer ruimte nodig hebben dan het tot dusver werd gegeven. Er wordt niet alleen een toename van de hoeveelheid te verwerken water verwacht, maar Nederland zal eveneens vaker te maken krijgen met watertekorten. Het watersysteem zal aangepast dienen te worden om op een goede wijze met beide ontwikkelingen rekening te houden. Aanpassen van het watersysteem zal vaak ruimtelijke gevolgen hebben. Water heeft meer en meer ruimte nodig, zowel om een teveel aan water te kunnen bergen als om zoetwatervoorraden op peil te houden en om de juiste hoeveelheid zoet water op de juiste plaatsen beschikbaar te hebben.

Naast de gevolgen van klimaatveranderingen zullen ontwikkelingen op het terrein van het Europese waterrecht hun invloed doen gelden. Belangrijke nieuwe Europese wetgeving is de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn overstromingsrisicobeheer. Deze richtlijnen zullen – tezamen met het overige Europese milieurecht – moeten worden omgezet in het Nederlandse recht. Voor de waterrichtlijnen geldt dat dit voornamelijk zal geschieden in de Waterwet die dit jaar in werking zal treden, alsmede in de Wet milieubeheer en de Wet gemeentelijke watertaken. In de Waterwet wordt een sterkere relatie dan voorheen gelegd tussen water en ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door de strategische waterplannen tevens structuurvisie in de zin van de Wro te laten zijn. De effectgerichte benadering van het Europese waterrecht, waarbij alle overheden op vele beleidsterreinen zullen moeten samenwerken om de ambitieuze doelstellingen te halen, zal eveneens gevolgen hebben voor het ruimtelijk beleid.

Ook voor de gemeente verandert haar betrokkenheid bij het waterbeheer. Er zal meer ruimte voor water moeten worden gevonden, ook in het stedelijk gebied. Voorts heeft de gemeente met de Wet gemeentelijke watertaken een aantal wettelijke taken in het waterbeheer gekregen. Dit boek behandelt de belangrijkste ontwikkelingen binnen het waterbeheer, in het bijzonder voor zover zij ruimtelijk relevant zijn. Aan de orde komt zowel het beleid op Europees, nationaal, provinciaal en lokaal niveau als de wijze waarop de waterbelangen worden beschermd door waterbeheerders en andere overheden. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de wijze waarop binnen de ruimtelijke ordening op bestemmingsplanniveau waterbelangen kunnen worden behartigd.

Dit boek is deels gebaseerd op een onderzoek dat in augustus 2008 is uitgevoerd door het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid van de Universiteit Utrecht in opdracht van Waterschap Rivierenland. De onderzoeksresultaten zijn voorgelegd aan juristen van de noordelijke waterschappen (Wetterskip Fryslân, Waterschap Reest en Wieden, Waterschap Zuiderzeeland, Waterschap Velt en Vecht, Waterschap Regge en Dinkel, Waterschap Hunze en Aa's, Waterschap Groot Salland en Waterschap Veluwe). Aan hen is gevraagd of zij de onderzoeksresultaten herkenbaar vinden, en of er wellicht aanvullingen op het onderzoek nodig zijn. De resultaten van deze inbreng zijn tevens in dit boek verwerkt. Ten slotte danken de auteurs mr. A.A.J. de Gier voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit boek.

Het onderzoek dat aan dit boek ten grondslag ligt is afgesloten in november 2008. Met ontwikkelingen na die datum kon slechts beperkt rekening worden gehouden.

Utrecht, februari 2009

H.K. Gilissen

H.F.M.W. van Rijswick

Voorwoord bij de tweede druk

Het Nederlandse omgevingsrecht staat nooit stil. Sinds het verschijnen van de eerste druk van dit boek in 2009 is er dan ook veel veranderd. Inmiddels bestaat er ruime ervaring met de toepassing van de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet, die beide in die tijd nog geregeld met het adjectieve 'nieuwe' werden aangeduid. Daarnaast is in 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het bijbehorende Besluit omgevingsrecht in werking getreden, waarmee, onder meer door de introductie van de omgevingsvergunning, gestalte wordt gegeven aan de procedurele integratie binnen het omgevingsrecht. Bovendien is de ruimtelijk relevante wet- en regelgeving in de loop der tijd op tal van plaatsen en om tal van redenen gewijzigd. Ook bestaat inmiddels een grote hoeveelheid jurisprudentie die uitleg geeft aan en verduidelijking biedt over het nu geldende recht. Ten slotte valt te wijzen op de totstandkoming van het wetvoorstel voor een integrale Omgevingswet. Hoewel wij de ontwikkelingen daaromtrent op de voet volgen, hebben wij ervoor gekozen hieraan in dit boek nog geen uitgebreide aandacht te schenken, nu de uitvoeringsregelgeving die noodzakelijk is om de reikwijdte en betekenis van de Omgevingswet goed te begrijpen, nog niet bekend is.

Ook de literatuur heeft zich de laatste jaren aanzienlijk verrijkt. Naast vele (vak)publicaties door verschillende specialisten op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht en het waterrecht wijzen wij in het bijzonder op het verschijnen van de langverwachte negende druk van het boek *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* en het boek *Nederlands waterrecht in Europese context*.

Al deze ontwikkelingen hebben een grondige integrale herziening van dit boek noodzakelijk gemaakt. Bij die integrale herziening heeft Julian Kevelam zich als derde auteur bij het schrijversteam gevoegd. Wij hebben bij het herzieningsproces zo veel mogelijk vastgehouden aan de opzet van het oorspronkelijke werk. Wij hebben de afzonderlijke onderdelen van het boek in lijn gebracht met de huidige situatie in het omgevingsrecht. Het doel en de doelgroep van dit boek zijn ongewijzigd gebleven.

Het doel is het leveren van een bijdrage aan het dichten van de kloof tussen de praktijk van de ruimtelijke ordening en het watersysteembeheer. De doelgroep bestaat in de eerste plaats uit degenen die in de hoek van de ruimtelijke ordening te maken hebben met watervraagstukken, en degenen die binnen het watersysteembeheer te maken hebben met vraagstukken van ruimtelijke aard. In de tweede plaats is dit boek geschikt voor zowel het hoger beroepsonderwijs, als het wetenschappelijk onderwijs.

Waar wij in het voorwoord bij de eerste druk van dit boek mr. dr. A.A.J. (Toon) de Gier nog dankten voor zijn waardevolle commentaar op het manuscript, willen wij deze tweede druk graag aan hem opdragen. Toon is op 15 januari 2013 overleden.

Het onderzoek dat aan dit boek ten grondslag ligt is afgesloten in augustus 2014. Met ontwikkelingen na die datum kon slechts beperkt rekening worden gehouden.

Utrecht, september 2014

H.K. Gilissen

J. Kevelam

H.F.M.W. van Rijswijk

Lijst met afkortingen

AA	Ars. Aequi. Juridisch studentenblad
AB	Administratiefrechtelijke beslissingen
abb's	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AcW	Adviescommissie Water
afd.	afdeling
Afdeling	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Barro	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
BAW	Bestuursakkoord Water
Bor	Besluit omgevingsrecht
BSW	(college van) burgemeesters en wethouders
BR	Bouwrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
CAW	Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving
Chw	Crisis- en herstelwet
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EL&I	(Minister(ie) van) Economie, Landbouw & Innovatie
EU	Europese Unie
e.v.	en verder
EZ	(Minister(ie) van) Economische Zaken
Ffw	Flora- en faunawet
GS	(college van) gedeputeerde staten
Gst.	De Gemeentestem
GWW	Grondwaterwet
HR	Hoge Raad
HvJ EG/EU	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen/Europese Unie
(n)HWBP	(nieuw) Hoogwaterbeschermingsprogramma
I&M	(Minister(ie) van) Infrastructuur en Milieu

IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
JM	Jurisprudentie Milieurecht
jo.	juncto
Jur.	Jurisprudentie Hof van Justitie van de EG/EU
KB	koninklijk besluit
KMS	Kaderrichtlijn Mariene Strategie
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch instituut
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MER	milieueffectrapport
m.e.r.	milieueffectrapportage
M en R	Milieu & Recht
m.nt.	met noot
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
Nbw 1998	Natuurbeschermingswet 1998
n.n.g.	nog niet gepubliceerd
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
par.	paragra(a)f(en)
PbEG/EU	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen/Europese Unie
PKB	planologische kernbeslissing
PS	provinciale staten
Rb.	Rechtbank
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals
Ror	Richtlijn overstromingsrisicobeheer
r.o.	rechtsoverweging
rwzi	rioolwaterzuiveringsinstallatie
STAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening
Stb.	Staatsblad

Stcrt.	Staatscourant
STRONG	Structuurvisie Ondergrond
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
u.o.v.	uniforme openbare voorbereidingsprocedure
UU	Universiteit Utrecht
UCWOSL	Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law
UvW	Unie van Waterschappen
Vewin	Vereniging van waterbedrijven in Nederland
VSW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Vz.	Voorzitter
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WB21	Commissie Waterbeheer 21 ^{ste} eeuw
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatwerken
Wm	Wet milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wsw	Waterschapswet
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wvz	Wet verontreiniging zeewater
Ww	Woningwet
Wwh	Wet op de waterhuishouding
Wwk	Wet op de waterkering