

JURIDISCH INSTRUMENTARIUM KUST

Prof. dr. C.W. Backes, mr. dr. G.M. van den Broek en
mr. dr. F.A.G. Groothuijse



*Een
inventarisatie
van het juridisch
instrumentarium
op en rond het
kustfundament
waarmee het
bouwen wordt
gereguleerd*

Inventarisatie juridisch instrumentarium kust

Prof. dr. C.W. Backes, mr. dr. G.M. van den Broek en mr. dr.
F.A.G. Groothuijse

Inhoud

Samenvatting	4
Juridisch instrumentarium bebouwing Kust'	4
1. Inleiding	11
2. Vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek	11
3. Methoden van onderzoek	12
4. Het ruimtelijk instrumentarium	12
4.1 Inleiding	12
4.2 Het juridisch instrumentarium voor bouwen.....	13
4.2.1 De omgevingsvergunning voor bouwen.....	13
4.3 Het juridisch instrumentarium voor ruimtelijke ordening	18
4.4 Het voorbeeld Katwijk.....	44
4.4.1 Gemeentelijk ruimtelijk beleid kustgebied Katwijk	44
4.4.2 Beleidskaders & regelgeving: Rijk	45
4.4.3 Beleidskaders & regelgeving provincie Zuid-Holland.....	47
4.4.4 Bestemmingsplannen.....	49
4.4.5 Staat het Barro strandbebouwing toe?	55
4.4.6 Heeft de nieuwe Provinciale Verordening Ruimte 2014 consequenties voor nieuwe strandbebouwing?	55
4.4.7 Conclusies	57
5. Het juridisch instrumentarium op grond van de waterregelgeving.....	58
5.1 Inleiding	58
5.2 Doelstellingen en belangrijke begrippen Waterwet.....	58
5.3 Toedeling beheer van waterstaatswerken in het kustgebied.....	59
5.4 Waterplannen	60

5.5 Juridisch instrumentarium	62
5.5.1 Inleiding	62
5.5.2 Regulering van bouwactiviteiten in oppervlaktewaterlichaam Noordzee	63
5.5.3 Regulering van bouwactiviteiten met betrekking tot primaire waterkeringen in beheer bij het waterschap	66
5.5.4 Het toetsingskader voor de watervergunning	68
5.5.5 Voorbeeld Katwijk waterregelgeving	72
6. Het instrumentarium op grond van de natuurbeschermingswetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet, Wet natuurbescherming) .	82
6.1 Inleiding, overzicht.....	82
6.2 Natura 2000-gebieden	82
6.2.1. Vergunningplicht voor projecten.....	82
6.2.2 Bevoegd gezag en 'aanhaken' bij de omgevingsvergunning	84
6.2.3 Beoordeling van (bestemmings)plannen.....	84
6.2.4 Vergunningverlening voor projecten met mogelijk significante gevolgen	85
6.3 Beschermd natuurmonumenten.....	86
6.4 Beschermd landschapsgezicht.....	87
6.5 Nationale parken	87
6.6 Flora- en faunawet	87
6.7 Toekomstige wijziging door inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (1 januari 2017)	88
6.7.1 Vervallen 'nationale' en complementaire beschermingsdoelen	88
6.7.2 Natuurnetwerk Nederland, provinciale landschappen en bijzondere provinciale natuurgebieden	89
6.8 Het voorbeeld Katwijk.....	90
6.8.1 Begrenzing en instandhoudingsdoelstellingen (aanwijzingsbesluit)	90
6.8.2 Beheerplan en gebiedsanalyse PAS.....	92
Natura 2000-gebied Meijndel en Berkheide	92
6.9 Conclusie	94
7. Milieurecht, Wet milieubeheer	95
7.1 Milieubeschermingsgebieden.....	95
7.2 Milieubeschermingsgebieden aan de kust bij Katwijk	95
8. Monumenten en archeologische waarden	96

9. Relatie van de verschillende (sectorale) instrumenten onderling	99
9.1 Vertrekpunt: 'stapeling'	99
9.2 Integratie en afstemming	99
9.3 Het voorbeeld Katwijk	102

Samenvatting

Juridisch instrumentarium bebouwing Kust'

Ruimtelijke ordening

1. Uitgangspunt is dat het gemeentebestuur met behulp van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium kan bepalen of, in hoeverre en ten behoeve van welke vorm van grondgebruik bebouwing in het kustgebied kan worden toegestaan of juist geweerd. Het juridisch instrumentarium dat het gemeentebestuur daarvoor ter beschikking heeft, is het bestemmingsplan en de bevoegdheid om een project dat strijdig is met het geldende bestemmingsplan desondanks toe te staan door voor dat project een omgevingsvergunning afwijking van het bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo) te verlenen. Beide bevoegdheden kunnen slechts worden uitgeoefend ten behoeve van 'een goede ruimtelijke ordening'. Dat wil zeggen dat een bestemmingsplan bebouwing en het gebruik daarvan alleen mogelijk kan maken voor zover dit aanvaardbaar is gelet op de andere vormen van ruimtegebruik die ter plaatse of in de (directe) omgeving op grond van het bestemmingsplan zijn toegestaan. Bij het situeren van de verschillende vormen van ruimtegebruik door toekenning van bestemmingen aan de grond of het verlenen van een omgevingsvergunning voor het in een concreet geval afwijken van een bestemmingsplan, hebben gemeentebesturen in beginsel **een grote mate van beoordelingsvrijheid**. Echter, een 'goede ruimtelijke ordening' kan met zich brengen dat in de bestemmingsplanregels bebouwing wordt verboden of aan beperkingen wordt onderworpen ter bescherming van de in een gebied aanwezige natuur- of landschapswaarden. Bestemmingsplannen kunnen voorschriften opnemen omtrent de maximale oppervlakte van bebouwing, de situering, de onderlinge afstand etc.
2. Voor het bouwen van bouwwerken is in beginsel een omgevingsvergunning vereist. Strijd met het bestemmingsplan is voor bouwaanvragen een dwingende weigeringsgrond. Wel zal het bevoegd gezag in dat geval moeten bezien of afwijking van het bestemmingsplan met een omgevingsvergunning (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo) mogelijk is. Is het bouwplan niet in strijd met het bestemmingsplan, dan moet de vergunning worden verleend (als geen van de andere limitatieve weigeringsgronden zich voordoet). **Het bestemmingsplan verschaft in zoverre dan ook directe (planologische) bouwtitels.**
3. De beoordelingsvrijheid van gemeentebesturen bij de uitoefening van hun planologische bevoegdheden kan echter **in verticale zin** worden beperkt door provincie en Rijk. In de eerste plaats bepaald art. 2 Bijlage II Bor dat voor de daar genoemde categorieën bouwwerken geen omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan is vereist. Deze bouwwerken kunnen dus niet in een bestemmingsplan worden geweerd en zijn in planologische zin dus zonder meer toegestaan. Het betreft bouwwerken met een geringe ruimtelijke impact, zoals bijvoorbeeld bouwwerken ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, een vlaggenmast op een erf, een kozijn, of een rolhek. In de tweede plaats kunnen de planologische bevoegdheden van het gemeentebestuur worden beperkt door bevoegdheden die de provincie en het Rijk in de Wro hebben gekregen om hun nationale en provinciale ruimtelijke belangen veilig te stellen. Door middel van instructieregels, instructies en inpassingsplannen (interbestuurlijke bevoegdheden), kunnen zij de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan juridisch bindend

sturen, inkaderen of bepalen.¹ Met behulp van deze bevoegdheden kunnen het Rijk en de provincie bepalen of en in hoeverre een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan bebouwing in het kustgebied kan toestaan. Daarbij kan het gemeentebestuur - na een zorgvuldige belangenafweging en eventueel een verplichting tot uitkering van planschade - ook verplicht worden om bestaande bebouwing of niet gerealiseerde bouwtitels uit het bestemmingsplan te schrappen. Provincie en Rijk hebben bij de uitoefening van deze interbestuurlijke bevoegdheden een ruime mate van beleidsvrijheid, omdat de rechter voor uitoefening van deze bevoegdheden vereiste noodzakelijke nationale en provinciale belang terughoudend toetst. In het Barro heeft het Rijk ten behoeve van verschillende nationale belangen, waaronder het kustfundament, de Waddenzee en het waddengebied en de NNN instructieregels vastgesteld, die de bevoegdheid van gemeentebesturen om in hun ruimtelijke besluiten bebouwing toe te staan beperken of daaraan voorwaarden te verbinden. Een voorbeeld van een dergelijke instructieregel in het thans geldende Barro is dat bestemmingsplannen geen (nieuwe) bebouwing mag toestaan die belemmeringen vormen voor het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee. Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen in provinciale verordeningen eveneens instructieregels worden opgenomen die de mogelijkheden van gemeentebesturen om bebouwing in het kustgebied planologisch toe te staan, beperken of aan voorwaarden onderwerpen. Met een inpassingsplan kunnen Rijk en provincie de bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeente als het ware overnemen en zelf een planologische regeling vaststellen voor een bepaald gebied. Andere verticale juridische instrumenten waarover Rijk en provincie beschikken zijn de generieke interbestuurlijk toezichtbevoegdheden, waarmee het Rijk op voordracht van de provincie (ruimtelijke) besluiten van de gemeente kan schorsen en vernietigen. Bij taakverwaarlozing, zoals het niet opvolgen van instructies of instructieregels kunnen Rijk en provincie zelf op kosten en in plaats van de gemeente het bestemmingsplan vaststellen. Uitoefening van deze bevoegdheden is met zware waarborgen omkleed, hetgeen lange procedures met zich kan brengen.

4. Niet alleen door juridische bindende instrumenten maar ook door het vaststellen van strategische plannen kan de inhoud van de planologische besluitvorming worden beïnvloed. Het bestuursorgaan dat het strategische plan heeft vastgesteld moet bij het nemen van besluiten immers rekening houden met het eigen beleid. Provinciale en nationale structuurvisies zijn juridisch niet bindend voor gemeentebesturen. Hoewel zij deze structuurvisies in hun planologische besluitvorming moeten betrekken, kunnen zij hun eigen afwegingen maken. **Structuurvisies zijn dus ongeschikt om harde juridische planologische beperkingen voor kustbebouwing op te leggen** aan gemeentebesturen. Daarvoor zullen Rijk en/of provincie de instructieregel-, instructie- of inpassingsplanbevoegdheid (of een mix daarvan) moeten inzetten.

Meersporenstelsel

1. De planologische bevoegdheden van de gemeente kunnen niet alleen via het ruimtelijke spoor, in verticale zin, worden beperkt, maar ook in **horizontale zin**. Hiermee doelen wij op het meersporenstelsel waar het Nederlandse omgevingsrecht vanuit gaat. Of en in hoeverre bebouwing op een bepaalde locatie is toegestaan is dus niet uitsluitend

¹ Dat geldt niet voor het verlenen van omgevingsvergunningen met een binnenplanse afwijkmogelijkheid (art. 2.12 lid 1 onder a sub 1 Wabo), maar bestemmingsplannen die voorzien in binnenplanse afwijkmogelijkheden die in strijd zijn met een instructieregel zijn zelf ook in strijd met de instructieregel en daarom onrechtmatig.

afhankelijk van de vraag of bebouwing in planologische zin is toegestaan, maar ook van de vraag in hoeverre sectorale wet- en regelgeving daarvoor belemmeringen opwerpen. In dit onderzoek hebben wij de sectorale wet- en regelgeving onderzocht die voor bebouwing in het kustgebied het meest relevant is. Daarbij zijn onderzocht: de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving, de Keur, de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 (incl. de toekomstige Wet natuurbescherming), de Monumentenwet 1988 en de provinciale milieuverordening. Of en in hoeverre die sectorale wet- en regelgeving bebouwing beperkt of verbiedt, kan niet op voorhand of in het algemeen worden bepaald. Per project zal moeten worden bepaald of en zo ja welke beperkingen voortvloeien uit, bijvoorbeeld, de regelgeving in het water- of natuurbeschermingsspoor. Dit is immers afhankelijk van de aard en omvang van het project, maar ook van de beoogde locatie en de aanwezigheid van natuurwaarden, archeologische waarden, waterkeringen, drinkwaterwingebieden of stiltegebieden. De volgende sectorale wet- en regelgeving is onderzocht:

- I. **De Waterwet** (art. 6.5 sub c Wtw jo. art. 6.13 Wtb): vergunning van minister van I en M vereist voor bebouwing in oppervlaktewaterlichaam de **Noordzee** (van duinvoet tot EEZ, dus inclusief strand). Voor het beslissingen op aanvragen om dergelijke watervergunningen heeft de minister de Beleidslijn Kust (2007) vastgesteld, die behoudens bijzondere omstandigheden waarin de belangen van de aanvrager zwaarder wegen dan de met de beleidsregel te dienen doelen, moet worden gevolgd. Een aantal activiteiten van ondergeschikt belang zijn in het Waterbesluit als vergunningvrij aangewezen, waaronder niet-permanente (strand)bebouwing van 1 april tot 1 oktober die wordt uitgevoerd in de zone tussen de duinvoet en de laagwaterlijn. Voor deze vergunningvrije bebouwing geldt dat de bebouwing in goede staat moet worden onderhouden, alle maatregelen worden getroffen voor een goede verkeersregulering en instandhouding van de kust, herstel in oorspronkelijk staat na afbraak, bereikbaarheid voor hulpdiensten en tijdige verwijdering mogelijk bij hoog dreigende overstroming.
- II. **De keur** (art. 56 en art. 78 Wsw): ter behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken, kan het waterschapbestuur in de keur regels opnemen. Aangezien de zorg voor veruit de meeste de **primaire waterkeringen** (duinen en harde keringen) aan de waterschappen is opgedragen, kunnen zij ter bescherming van die keringen regels opnemen in de keur. Die regels voorzien veelal in een verbod om zonder watervergunning van het waterschapsbestuur te bouwen in, op, boven, onder primaire waterkeringen en aangrenzende beschermingszones (inclusief een reserveringszone voor toekomstige versterkingen, waarbij wordt uitgegaan van 200 jaar zeespiegelstijging). Waar de primaire keringen en de aangrenzende beschermingszones precies gelegen zijn, is bepaald in de legger (als bedoeld in art. 5.1 lid 1 Wtw). De legger bepaalt dan ook waar de regels uit de keur precies gelden.
- III. **Flora- en Faunawet (soortbescherming)**: indien zich in het kustgebied dier- en of plantsoorten voordoen die beschermd zijn op grond van de Ffw, dan is het verboden om deze planten en dieren aan te tasten, tenzij daarvoor een ontheffing door de minister van EZ is verleend of een algemene vrijstelling geldt. Door bebouwing van gebieden waar beschermde soorten voorkomen, kunnen de verboden van de Ffw worden overtreden, zodat bezien moet worden of daarvoor een ontheffing kan worden verleend of een vrijstelling geldt. De Ffw kent verschillende beschermingsregimes, waarvan het regime voor de op grond van de Habitatrichtlijn strikt te beschermen soorten het meest stringent is. Het is afhankelijk beschermde soort en de staat van instandhouding daarvan of een ontheffing voor bebouwing kan worden verleend. Vaak kan door mitigerende

maatregelen worden voorkomen dat de verboden uit de Ffw worden overtreden en ontheffing nodig is. De nieuwe Wet natuurbescherming brengt geen wezenlijke wijziging in de verboden en ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden. Een belangrijke wijziging is wel dat niet langer de minister van EZ, maar het provinciebestuur in beginsel bevoegd gezag zal worden voor de soortbescherming onder de Wet natuurbescherming.

- IV. **Natuurbeschermingswet 1998 (gebiedsbescherming):** Binnen het kustgebied of in de nabijheid daarvan zijn gebieden gelegen die op grond van de Nbw 1998 zijn aangewezen, waarvan de Natura 2000-gebieden de belangrijkste zijn. De Natura 2000 gebieden zijn aangewezen vanwege het voorkomen van bepaalde dier- en plantsoorten, waarvoor in de aanwijzingsbesluiten instandhoudingsdoelstellingen zijn beschreven. Indien een bouwplan schadelijke gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, dan is daarvoor een Nbw-vergunning van gedeputeerde staten vereist. De vergunning kan uitsluitend worden verleend als significante met zekerheid zijn uit te sluiten. Kunnen significante gevolgen niet worden uitgesloten, dan zal een passende beoordeling moeten worden gemaakt aan de hand waarvan beoordeeld moet worden of het bouwplan al dan niet significante gevolgen heeft, waarbij eventuele mitigerende maatregelen mogen worden betrokken. Blijkt uit de passende beoordeling dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten, dan kan de vergunning uitsluitend worden verleend als met bouwplan dwingende reden van groot openbaar belang (incl. redenen van sociale of economische aard) waarvoor geen alternatieven zijn en als compenserende maatregelen worden getroffen (ADC-criteria). Kunnen slechts enige, niet significante, schadelijke gevolgen ontstaan, dan dient een afweging tussen de natuurbelangen en de belangen van de aanvrager plaats te vinden. Voor plannen, waaronder ook bestemmingsplannen, die voorzien in bebouwingmogelijkheden met mogelijke significante gevolgen moet ook een passende beoordeling worden gemaakt. Blijkt daaruit dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten, dan kan dat plan alleen worden vastgesteld als aan de ADC-criteria wordt voldaan. Thans bestaat naast de Natura 2000-gebieden nog een enkel beschermd natuurmonument. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet natuurbescherming vervallen deze nationale natuurmonumenten en eveneens de nationale natuurdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden voor zover die thans nog bestaan.

V. **Monumentenwet 1998**

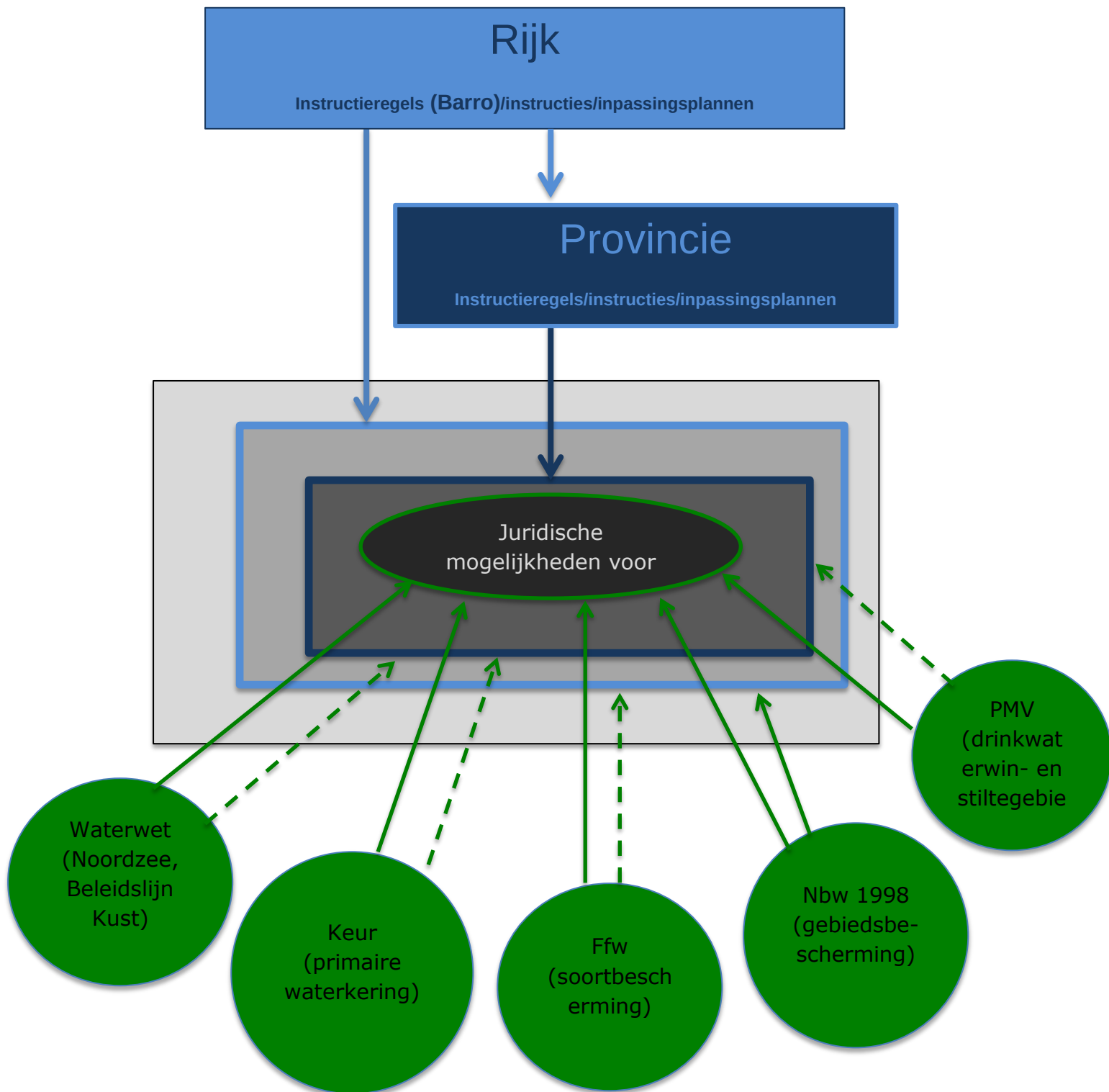
Tot het van kracht worden van de Omgevingswet blijft de regeling over ruimtelijke aspecten van archeologie in hoofdstuk V van de Monumentenwet 1998 van kracht. De bescherming van archeologische monumenten moet vooral door de gemeente via het ruimtelijk spoor worden gewaarborgd. Voor het vaststellen van bestemmingsplannen of vergunningen voor het afwijken daarvan moeten de aanwezige archeologische waarden in kaart worden gebracht en bij deze besluiten moet met deze waarden rekening worden gehouden. Als de aanwezige waarden daartoe aanleiding geven dienen in bestemmingplannen voorschriften te worden opgenomen die deze waarden beschermen, zoals aanlegvergunningstelsels of de verplichting voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om een archeologisch rapport over te leggen. Dat betekent geen principiële belemmering voor het bouwen, maar kan wel, indien archeologische waarden aanwezig zijn, leiden tot verhoging van de kosten.

- VI. **Provinciale milieuverordening (stiltegebieden en drinkwaterwingebieden):** De provinciale milieuverordening stelt additionele beperkingen aan bouwvoornemens vooral door waterwingebieden en in mindere mate voor grondwaterbeschermingsgebieden. In beide soorten gebieden is een ontheffing

van gedeputeerde staten nodig voor het oprichten van bouwwerken. De ontheffing kan (alleen) worden geweigerd als dat nodig is uit een oogpunt van grondwaterbescherming. In waterwingebieden is deze ontheffing voor alle bouwwerken nodig, in grondwaterbeschermingsgebieden slechts voor zover ook een omgevingsvergunning nodig is.

2. Ook als het bestemmingsplan bebouwing toestaat, is het dus nog maar de vraag of **sectorale wet- en regelgeving de oprichting van die bebouwing eveneens toestaat**, en zo ja, onder welke voorwaarden. Tegen bebouwing die in strijd is met sectorale wet- en regelgeving die tot stand is gekomen in het waterspoor of de natuurbescherming kan – en moet – door het bevoegd gezag in beginsel handhavend worden opgetreden. Indien voor de bouw van een strandhuisje bijvoorbeeld een omgevingsvergunning is verkregen, maar de door keur vereiste watervergunning daarvoor niet is verkregen (en ook niet kan worden verkregen), dan zal het waterschapsbestuur daartegen in beginsel handhavend moeten optreden.
3. Dat sectorale wet- en regelgeving bebouwing in bepaalde gevallen kan beperken, heeft ook gevolgen voor de planologische besluitvorming. Planologische besluiten moeten volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak immers **uitvoerbaar** zijn: als op voorhand duidelijk is dat sectorale wet- en regelgeving aan bebouwing en/of het gebruik daarvan in de weg staat, kan het planologische besluit niet rechtmatig worden vastgesteld.. Daarbij is van belang dat op grond van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak in een bestemmingsplan geen regels kunnen worden gesteld die uitsluitend dienen ter bescherming van belangen die die reeds door sectorale wet- en regelgeving (kunnen) worden beschermd. Ter bescherming van een (bestemming) primaire waterkering kunnen bijvoorbeeld geen bestemmingsplanregels worden opgenomen, indien en voor zover de keur reeds in bescherming van de belangen van die waterkering voorziet. **Om deze reden is afstemming en overleg tussen de verschillende overheden die taken en bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening, waterhuishouding, milieu en natuurbescherming uitoefenen cruciaal**
4. Kustbebouwing kan weliswaar via het water- en natuurbeschermingsspoor worden geweerd of beperkt maar, gelet op het specialiteitsbeginsel, kan dat uitsluitend ter bescherming van de belangen die de waterhuishouding en natuurbescherming betreffen. Wanneer deze belangen niet aan kustbebouwing in de weg staan of wanneer aan die belangen tegemoet kan worden gekomen, bijvoorbeeld door het verbinden van voorschriften of beperkingen aan de vergunning, hebben gemeentebesturen in beginsel een ruime mate van beoordelingsvrijheid om bebouwing aan de kust planologisch toe te staan, althans, voor zover die beoordelingsvrijheid niet door het provinciebestuur of het Rijk juridisch bindend is begrensd (zie hierboven onder ruimtelijke ordening).
5. Bedacht moet worden dat in de situatie waarin juridisch bindende beperkingen in het verticale ruimtelijke spoor ontbreken, veel afhangt van de afstemming van beleid tussen overheden. **De oprichting van kustbebouwing zal immers slechts mogelijk zijn binnen de randvoorwaarden die in het kader van de sectorale wet- en regelgeving ter bescherming van de natuurwaarden en waterveiligheid worden gesteld.** Om problemen bij de verwezenlijking van projecten te voorkomen, zal op voorhand in **overleg met de betrokken overheden** (duidelijk) moeten bepaald of en zo ja onder welke voorwaarden kustbebouwing mogelijk is. Dit voorkomt bovendien dat bij de uitvoering en verwezenlijking van projecten in het kustgebied een (te) grote druk komt te liggen op toezicht en handhaving van regelgeving in het water-, milieu- en natuurbeschermingsspoor.

Juridische inkadering mogelijkheden voor kustbebouwing



Inventarisatie Juridisch instrumentarium kust

Versie: 15 juni 2016

1. Inleiding

Vanuit het ministerie heeft de directie Gebieden en Projecten van het DG Ruimte en Water, behoefte aan een inventarisatie van het juridisch instrumentarium op en rond het kustfundament waarmee het bouwen wordt gereguleerd. Deze inventarisatie dient ter voorbereiding van het Kustpact. Het Kustpact omvat afspraken om te komen tot een heldere verdeling van publieke (bestuurlijke) en maatschappelijke verantwoordelijkheden op basis van een analyse en bevestiging van de gedeelde waarden die aan het kustgebied worden toegekend. Voor het opstellen van het Kustpact is kennis en inzicht nodig in het juridisch instrumentarium ten aanzien van (toekomstige) bebouwing. Het onderhavige rapport bevat een beschrijving van het juridische instrumentarium op grond van de vigerende wetgeving waarmee bebouwing kan worden gereguleerd.

2. Vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek

Doel van het onderzoek is het inzichtelijk te maken welke bestuursorganen met behulp van welke instrumenten onder welke voorwaarden het bouwen aan de kust kunnen sturen. Doel is dus een analyse van de *toolbox* die de gezamenlijke overheden ter beschikking staat om ruimte en waarden aan de kust tegen ruimtelijke ingrepen in de vorm van bouwen van al dan niet tijdelijke bouwwerken te beschermen. De analyse maakt zichtbaar welke waarden op grond van welke instrumenten kunnen worden beschermd tegen bouwwerken. Het rapport bevat geen beschrijving van alle thans of op een bepaald moment geldende juridische regimes (zoals alle bestemmingsplannen). De volgende vragen worden beantwoord:

- Welke instrumenten bestaan ter regulering van het bouwen en grondgebruik in het kustgebied?
- Wat is de ruimtelijke en de inhoudelijke reikwijdte van deze instrumenten? Welke motieven en waarden kunnen door het gebruik van de verschillende instrumenten worden beschermd en voor welke motieven en waarden kan het desbetreffende instrument niet worden ingezet? Hoe verhouden de verschillende instrumenten zich ten opzichte van elkaar? Wat zijn de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de instrumenten?
- Wat is de onderlinge hiërarchie tussen de instrumenten (en dus ook tussen de bestuursorganen die de instrumenten inzetten)?
- In hoeverre moeten de bestuursorganen elkaar consulteren voordat zij een instrument gebruiken?
- In hoeverre kan door een bepaald bestuursorgaan medewerking van andere bestuursorganen worden afgedwongen?
- In hoeverre kunnen bestuursorganen de besluiten van andere bestuursorganen wijzigen of anderszins overrulen?

- Bevat het instrumentarium als geheel lacunes omdat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen niet gereguleerd kunnen worden?

Met kust bedoelen wij hier het kustfundament zoals gedefinieerd in art. 2.3.1, eerste lid van het thans geldende Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).² Daarbij gaat het, iets vereenvoudigd gezegd, om het gebied -20 NAP-lijn tot de grens van de waterkering, uitgebreid met de ruimtereservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging, respectievelijk het gehele duingebied als dat breder is. Voor het begrip bouwen sluiten wij aan bij de definitie in art. 1.1 lid 1 onder a Wabo.

3. Methoden van onderzoek

Het onderzoek berust op een analyse van de relevante wetgeving en jurisprudentie, waaronder de Wro, Wabo (ruimtelijke ordening), de Waterwet (water), Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet (natuurbescherming) en Wet milieubeheer (milieu). Omdat de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet op 1 januari 2017 zullen worden vervangen door de Wet natuurbescherming, wordt ook deze, nog in werking te treden, wet meegenomen. Ook wordt ingegaan op belangrijke beleidsplannen op de genoemde deelterreinen van het omgevingsrecht en –beleid. Het is niet mogelijk om binnen de korte periode die voor het onderzoek ter beschikking staat een overzicht te geven over de concrete bepalingen in alle bestemmingsplannen, keuren, provinciale verordeningen etc. die thans in de kustprovincies, kustgemeenten en kustwaterschappen gelden. Dat is ook niet erg zinvol, want dit overzicht zou zeer kort na oplevering al weer verouderd zijn. Bovendien is de voornaamste doelstelling van het onderzoek om inzichtelijk te maken hoe en met welke instrumenten de kust kan worden beschermd en niet hoe de kust op dit moment exact en op alle plekken is beschermd. Wel is, bij wijze van illustratief voorbeeld, nagegaan welke regimes gelden aan de kust van de gemeente Katwijk. Deze kust omvat bebouwde en onbebouwde delen. Binnen het grondgebied van de gemeente Katwijk zijn delen gelegen van de Natura 2000-gebieden Meijendel-Berkheide en Coepelduyn. Voor dit gebied is een analyse gemaakt van alle geldende regimes die van invloed zijn op het al dan niet kunnen bouwen

4. Het ruimtelijk instrumentarium

4.1 Inleiding

Bouwen in het kustgebied wordt, evenals in andere gebieden, gereguleerd door de Wabo en Wet ruimtelijke ordening. Voor het bouwen van bouwwerken is op grond van art. 2.1 lid 1 onder a Wabo in beginsel een omgevingsvergunning vereist, tenzij het bouwwerk als vergunningvrij is aangewezen.³ Een belangrijke dwingende weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor bouwen zijn de gemeentelijke bestemmingsplannen, die gemeenteraad voor het gehele gemeentelijke grondgebied, dus ook voor het kustgebied, moet

² Zie bijlage 2 Barro.www.ruimtelijkeplannen.nl

³ Art. 2.1 lid 3 jo. art. 2.3 lid 1 Besluit omgevingsrecht jo. art. 2, 3 en 5 Bijlage II Bor.

vaststellen.⁴ In het bestemmingsplan worden de gebruiksmogelijkheden van de grond, waaronder ook de bebouwingsmogelijkheden, gereguleerd met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

De Wet ruimtelijke ordening biedt het juridisch kader voor het reguleren van grondgebruik en bebouwing van gronden met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Het gemeentelijke bestemmingsplan is het centrale juridische instrument in de Wro op grond waarvan met het oog op een goede ruimtelijke ordening gebruiks- en bebouwings- mogelijkheden van de grond juridisch bindend worden gereguleerd. Handelen in strijd met het bestemmingsplan zonder een omgevingsvergunning om daarvan af te wijken (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo), is een overtreding waartegen het college van B en W (hierna B&W) handhavend kunnen – en in beginsel ook moeten – optreden. Een bestemmingsplan is dan ook niet alleen een dwingende weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor bouwen, maar kan ook zelfstandig gehandhaafd worden als er in strijd met het bestemmingsplan wordt gehandeld. Als een bouwwerk zonder de vereiste omgevingsvergunning voor bouwen in strijd met het bestemmingsplan wordt gebouwd, wordt dus niet alleen in strijd met art. 2.1 lid 1 onder a Wabo gehandeld, maar ook in strijd met art. 2.1 lid 1 onder c Wabo.

4.2 Het juridisch instrumentarium voor bouwen

4.2.1 De omgevingsvergunning voor bouwen

Voor het bouwen van bouwwerken is in beginsel op grond van art. 2.1 lid 1 onder a Wabo een omgevingsvergunning vereist. Om te bepalen of een dergelijke omgevingsvergunning is vereist, zal moeten worden vastgesteld of een bepaalde activiteit kan worden aangemerkt als het bouwen van een bouwwerk. In art. 1.1 lid 1 Wabo wordt uitsluitend het begrip ‘bouwen’ gedefinieerd: ‘plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten’. Het begrip ‘bouwwerk’ is niet in de Wabo of in andere wetgeving gedefinieerd. Het is het vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat bij de uitleg van het begrip bouwwerk moet worden aangesloten bij de definitie die in de Modelbouwverordening van de VNG wordt gehanteerd: ‘een constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, bedoeld om ter plaatse te functioneren.’⁵ Aan de hand van drie criteria moet worden beoordeeld of er sprake is van een bouwwerk. Er moet sprake zijn van:

⁴ Art. 3.1 Wro.

⁵ Zie ABRvS 17 oktober 2001, *Gst.* 2002, 7172, 11 en meer recentelijk: ABRvS 7 april 2010, zaaknr. 200905090/1/H1, ABRvS 25 augustus 2010, nr. 200908871/1/H1. en ABRvS 12 september 2012, *TBR* 2013/12, m.nt. S. Hillegers.

1. Een bouwconstructie

Beslissend voor de vraag of sprake is van een constructie is dat er sprake is van een constructieve voorziening. Het schilderen van een bouwwerk⁶ of het aanbrengen van stickers op een bouwwerk⁷ is naar hun aard bijvoorbeeld geen constructieve voorziening en kunnen daarom niet als bouwen van een bouwwerk worden aangemerkt. Het aanbrengen van een stuc laag is volgens de Afdeling aan te merken als bouwen. Door het aanbrengen wijzigt immers niet alleen het aanzicht, maar ook de bouwkundige staat daarvan.⁸

2. van enige omvang

Ook kleine bouwconstructies kunnen als bouwwerk worden aangemerkt, namelijk als zij door hun uiterlijk of anderszins – binnen de sfeer van de door de Woningwet beschermde belangen – een zekere invloed op hun omgeving hebben.⁹ Zo is bijvoorbeeld het aanbrengen van een lichtreclame aan een lichtmast een bouwwerk.¹⁰

3. bedoeld om ter plaatse te functioneren (plaatsgebondenheid)

De Afdeling bestuursrechtspraak merkt een palenfundering gelet op de omvang, het materiaal, de solide verankering in de waterbodem en het plaatsgebonden karakter daarvan aan als een bouwwerk.¹¹

Tenten, containers¹², strandhuisjes, strandpaviljoens, reddingsposten, terrassen, windschermen kunnen als bouwwerk worden aangemerkt. Aan de hand van de feiten moet worden beoordeeld of ze zijn bedoeld om verplaatst te worden (mobiliteit) of dat sprake is van plaatsgebondenheid. Als de definities van ‘bouwen’ en ‘bouwwerk’ worden gecombineerd, dan moet onder het bouwen van een bouwwerk worden verstaan: het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwconstructie van enige omvang die bedoeld is om ter plaatse te functioneren.

Vergunningvrije bouwwerken

Hoewel het begrip ‘bouwwerk’ door de Afdeling bestuursrechtspraak ruim wordt uitgelegd, zijn niet alle bouwwerken ook vergunningplichtig in de zin van art. 2.1 lid 1 onder a Wabo. Een groot aantal veelal kleinere bouwwerken en kleinere aanpassingen van bouwwerken zijn als vergunningvrij aangewezen in art. 2 en 3 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). In dit onderzoek gaat het om bebouwing met een bepaalde verblijfsfunctie en/of een bepaald ruimtebeslag en niet om aanpassingen van bestaande bebouwing, zoals het

⁶ ABRvS 11 maart 1999, *Gst.* 1999, nr. 7101.7 m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

⁷ ABRvS 30 december 2015, *TBR* 2016/25 (ECLI:NL:RVS:2015:4018).

⁸ ABRvS 19 juni 2002, *AB* 2002, 376 m.nt. TN.

⁹ P. van der Ree, *Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling* (diss. UU), s’-Hertogenbosch: 2000, p. 338-341, p. 297.

¹⁰ ABRvS 11 juni 1998, *BR* 1998, 754 m.nt. J.W. Weerkamp.

¹¹ ABRvS 31 juli 2002, *BR* 2002, 1046 m.nt. J.W. Weerkamp.

¹² ABRvS 23 december 2010, *TBR* 2010/68, m.nt. B. Rademaker.

aanbrengen van een zonnewering of zonnepanelen. Met het oog daarop zijn de voor het kustgebied relevante vergunningvrije bouwwerken:

- **art. 2 lid 3 Bijlage II Bor:** een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied¹³, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. voor zover op een afstand van niet meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw, niet hoger dan:
 - 1° 5 m,
 - 2° 0,3 m boven de bovenkant van de scheidingsconstructie met de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw, en
 - 3° het hoofdgebouw,
 - b. voor zover op een afstand van meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw:
 - 1° indien hoger dan 3 m: voorzien van een schuin dak, de dakvoet niet hoger dan 3 m, de daknok gevormd door twee of meer schuine dakvlakken, met een hellingshoek van niet meer dan 55°, en waarbij de hoogte van de daknok niet meer is dan 5 m en verder wordt begrensd door de volgende formule:
maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot de perceelsgrens [m] x 0,47) + 3;
 - 2° functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw, tenzij het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,
 - c. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn,
 - d. de ligging van een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, in geval van meer dan een bouwlaag, uitsluitend op de eerste bouwlaag,
 - e. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte,
 - f. de oppervlakte van al dan niet met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied bedraagt niet meer dan:
 - 1° in geval van een bebouwingsgebied kleiner dan of gelijk aan 100 m²: 50% van dat bebouwingsgebied,
 - 2° in geval van een bebouwingsgebied groter dan 100 m² en kleiner dan of gelijk aan 300 m²: 50 m², vermeerderd met 20% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 100 m²,

¹³ Het begrip achtererfgebied wordt gedefinieerd als: 'het erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen.' Ook het begrip 'erf' is gedefinieerd: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden. Voor de uitleg van dit begrip is van belang of het concrete bestemmingsplan of het beheersverordening een inrichting ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw niet verbiedt.

3°.in geval van een bebouwingsgebied groter dan 300 m²: 90 m², vermeerderd met 10% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m², tot een maximum van in totaal 150 m²,

g. niet aan of bij:

1° een woonwagen,

2° een hoofdgebouw waarvoor in de omgevingsvergunning voor het bouwen daarvan is bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij die vergunning aangegeven termijn verplicht is de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand hersteld te hebben,

3° een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden;

- **art. 2 lid 18 Bijlage II Bor:** een bouwwerk ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, voor zover het betreft:

a. een bouwwerk ten behoeve van een nutsvoorziening, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

1° niet hoger dan 3 m, en

2° de oppervlakte niet meer dan 15 m²

- **art. 2 lid 20 Bijlage II Bor:** een bouwkeet, bouwboard, steiger, heistelling, hijskraan, damwand of andere hulpconstructie die functioneel is voor een bouw-, onderhouds- of sloopectiviteit, een tijdelijke werkzaamheid in de grond-, weg- of waterbouw of een tijdelijke werkzaamheid op land waarop het Besluit algemene regels milieu mijnbouw van toepassing is, mits geplaatst op of in de onmiddellijke nabijheid van het terrein waarop die activiteit of werkzaamheid wordt uitgevoerd;
- **art. 2 lid 21 Bijlage II Bor:** een ander bouwwerk in voor- of achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 1 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 2 m²;

Voor de in art. 2 genoemde bouwwerken is niet alleen geen omgevingsvergunning voor bouwen nodig, maar evenmin een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder c Wabo. Dit betekent dat een bestemmingsplan de bouw van de in art. 2 Bijlage II Bor genoemde bouwwerken niet kan reguleren, omdat de bouw ervan zonder meer is toegestaan. Dat geldt niet voor de in art. 3 Bijlage II Bor genoemde bouwwerken. Voor het bouwen van deze bouwwerken is geen omgevingsvergunning voor bouwen (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo) vereist, maar wel een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo) als het bouwen van het bouwwerk in strijd is met het bestemmingsplan.

- **Art. 3 lid 1 Bijlage II Bor:** een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m,

- b. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn,
 - c. de ligging van een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, in geval van meer dan een bouwlaag, uitsluitend op de eerste bouwlaag, en
 - d. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte;
- **Art. 3 lid 2 Bijlage II Bor:** een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 70 m²;

Toetsingskader omgevingsvergunning bouwen

Indien voor de het bouwen van een bouwwerk een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder a Wabo is vereist, dan zal een aanvraag om een dergelijke vergunning op grond van art. 2.10 lid 1 Wabo moeten worden geweigerd als deze aanvraag in strijd is met:

- a) **Het Bouwbesluit 2012**, waarin de bouwtechnische eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen, opgenomen. Deze regels in het Bouwbesluit vinden hun grondslag in art. 2 Woningwet en zijn uitdrukkelijk vastgesteld als minimumeisen waaraan bouwwerken moeten voldoen. Deze regels kunnen uitsluitend met het oog op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu worden vastgesteld.
- b) **De gemeentelijke bouwverordening**, waarin alleen nog regels kunnen worden opgenomen voor het bouwen op verontreinigende grond en slopen.
- c) **Het bestemmingsplan**, waarin bestemmingen (gebruiksfuncties van de grond) zijn en bebouwingsregels (o.m. bouwvlak, maximale hoogte, oppervlakte, volume) zijn opgenomen. Een bouwaanvraag moet zowel aan de bebouwingsregels voldoen als aan de gebruiksfuncties. Dat wil zeggen dat getoetst wordt of het bouwwerk ook daadwerkelijk met het oog op het door de bestemming toegestane gebruik wordt opgericht.¹⁴ Is het bouwplan in strijd met het bestemmingsplan, dan kan de vergunning echter niet worden geweigerd, voordat het bevoegd gezag heeft beoordeeld of het met behulp van art. 2.12 Wabo van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. (art. 2.10 lid 2 Wabo). Blijkt afwijking van het bestemmingsplan niet mogelijk, dan moet de omgevingsvergunning voor het bouwen worden geweigerd. Op het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan zal nog uitvoeriger worden ingegaan in paragraaf @@.
- d) **De redelijke eisen van welstand**. De omgevingsvergunning moet eveneens worden geweigerd indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in

¹⁴ Zie o.m. ABRvS 18 november 2015, *Gst.* 2016/18, m.nt. Van Zundert (ECLI:NL:RVS:2015:3538).

strijd is met redelijke eisen van welstand.¹⁵ Of daarvan sprake is, moet worden beoordeeld aan de hand van de welstandscriteria, die op grond van art. 12a lid 1 sub a Woningwet door de gemeenteraad moeten worden vastgesteld.¹⁶ Deze welstandscriteria zijn beleidsregels in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb voor het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning voor het bouwen verleent. Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen moet alleen dan ter advies worden voorgelegd aan de welstandcommissie (of de stadsbouwmeester) indien B en W dat noodzakelijk achten om te kunnen beoordelen of een bouwwerk in strijd is met de redelijke eisen van welstand. Achten B en W dat niet noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat er voor het bouwwerk geen welstandscriteria gelden of bij voorbaat vaststaat dat de vergunning op een andere grond moet worden geweigerd, dan is advisering door de welstandcommissie dus niet verplicht.¹⁷

De bovenstaande weigeringsgronden¹⁸ voor de omgevingsvergunning voor bouwen zijn imperatief en limitatief, dat wil zeggen dat de vergunningaanvraag niet op andere gronden geweigerd kan worden, maar als één van deze weigeringsgronden zich voordoet de vergunning ook moet worden geweigerd. Dit wordt ook wel het limitatief imperatieve stelsel genoemd.

Seizoensgebonden bouwwerken

In een omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk kan op grond van art. 2.24 lid 1 Wabo worden bepaald dat het bouwwerk gedurende opeenvolgende kalenderjaren kan worden gebouwd, gebruikt en gesloopt. Dat voorkomt dat daarvoor ieder jaar opnieuw een vergunning moet worden aangevraagd. In de omgevingsvergunning moet worden bepaald binnen welke opeenvolgende tijdvakken van een kalenderjaar het bouwen, gebruiken en slopen van het seizoensgebonden bouwwerk plaatsvindt.

4.3 Het juridisch instrumentarium voor ruimtelijke ordening

Voor bouwen in het kustgebied is, zoals uit de vorige paragraaf is beschreven, veelal een omgevingsvergunning voor bouwen vereist. Strijd met het bestemmingsplan is voor die vergunning een belangrijke dwingende weigeringsgrond. Als het bestemmingsplan bebouwing en

¹⁵ Wanneer bestaande bouwwerken in ernstige mate strijdig zijn met de redelijke eisen van welstand, kan het college van B en W de eigenaar van het bouwwerk aanschrijven tot het treffen van voorzieningen om die strijdigheid weg te nemen (art. 13a jo. art. 12 lid 1 Woningwet). De eigenaar is op grond van art. 14a Woningwet verplicht om aan de aanschrijving te voldoen. Doet hij dat niet, dan kan daartegen handhavend worden opgetreden.

¹⁶ De gemeenteraad kan besluiten om voor bepaalde gebieden of bouwwerken geen welstandscriteria vast te stellen. Zie art. 12 lid 2 Ww.

¹⁷ De verplichting voor B en W om advies te vragen aan de welstandcommissie is met de wijziging van het Bor (*Stb.* 2013, 75, art. II) komen te vervallen. Zie art. 6.2 Bor.

¹⁸ De vergunning zal eveneens moeten worden geweigerd op advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid, maar deze weigeringsgrond is voor dit onderzoek niet relevant. Een andere niet inhoudelijke weigeringsgrond is de Bibob-weigeringsgrond op grond waarvan de omgevingsvergunning voor bouwen *kan* worden geweigerd indien, kort gezegd, ernstig gevaar bestaat dat de omgevingsvergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of de daaruit verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen te benutten (art. 2.20 Wabo jo art. 3 Wet Bibob).

het gebruik daarvan evenwel toestaat en aan de andere limitatieve weigeringsgronden zich niet voordoet, dan moet de omgevingsvergunning ook worden verleend. Of en in hoeverre bebouwing op een bepaalde locatie is toegestaan is dan ook afhankelijk van de inhoud van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. In deze paragraaf zal dan ook nader in worden gegaan op het bestemmingsplan.

Regulering van grondgebruik, waaronder ook bebouwing en het gebruik daarvan wordt verstaan, geschiedt door in een bestemmingsplan bestemmingen aan de grond toe te kennen en regels te stellen met het oog op de realisering of bescherming van die bestemmingen. Die regels hebben betrekking op het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bebouwing. Daarbij is van belang dat de Wro onder grond ook water verstaat, zodat ook aan water bestemmingen moeten worden toegekend. Het gehele gemeentelijke grondgebied moet in beginsel worden bestreken door bestemmingsplannen. Dat betekent dat ook voor het kustgebied bestemmingsplannen moeten zijn vastgesteld, voor zover het kustgebied tot het gemeentelijke grondgebied behoort. De territoriale gemeentegrenzen van de kustgemeenten strekken zich uit tot 1 kilometer uit de kust. Tot die grens zullen dus bestemmingsplannen moeten zijn vastgesteld.¹⁹

Een belangrijk uitgangspunt van de Wro is dat deze uitgaat van toelatingsplanologie. Dat wil zeggen dat grondeigenaren op grond van het bestemmingsplan niet verplicht zijn om de aan hun gronden toegekende bestemmingen te realiseren. Indien de gemeente de aan gronden van een derde toegekende bestemming wil realiseren, zal de gemeente de gronden moeten aankopen²⁰ en indien noodzakelijk tot onteigening moeten worden overgegaan. Dat is een zware en lange procedure, waarbij de grondeigenaar een volledige schadeloosstelling moet worden betaald.

Een ander belangrijk uitgangspunt van de Wro is dat het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau ligt. Wanneer het Rijk of de provincie evenwel van oordeel zijn dat er nationale respectievelijk provinciale ruimtelijke belangen aan de orde zijn, hebben zij juridische instrumenten om de gemeentelijke ruimtelijke ordening te sturen en in te kaderen. Ook kunnen zij interveniëren als de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming die nationale of provinciale ruimtelijke belangen dreigt te doorkruisen.

Naast het juridisch bindende bestemmingsplan en sturings- en interventiebevoegdheden van Rijk en provincie voorziet de Wro ook in een instrumentarium voor beleidsvorming. Gemeente, provincie en Rijk dienen de hoofdlijnen van hun ruimtelijke beleid in structuurvisies neer te leggen. Belangrijk uitgangspunt van de Wro is dat beleidsvorming en normering strikt gescheiden zijn. Structuurvisies zijn niet juridisch bindend voor andere overheden of burgers, maar hebben over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel een mate van zelfbinding. Een overheid moet bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond daarvan immers rekening houden met zijn eigen beleid, in die zin dat daarvan niet zonder motivering kan worden afgeweken.

¹⁹ Wet van 2 november 1990, houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (*Stb.* 1990, 553). Bij de Maasvlakte is de grens vastgesteld op 3 kilometer.

²⁰ Eventueel door gebruik te maken van een voorkeursrecht dat de gemeente op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten eerder op het perceel heeft gevestigd.

Aangezien het zwaartepunt in de ruimtelijke ordening bij de gemeente ligt, zal allereerst op gemeentelijke ruimtelijke instrumentarium worden besproken. Daarbij komen structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan aan de orde. Vervolgens zal worden ingaan op het ruimtelijke instrumentarium van provincie en Rijk.

Beleid: gemeentelijke structuurvisies

De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd. In de structuurvisie zal de gemeenteraad bovendien moeten aangeven op welke wijze zij de voorgenomen ontwikkelingen wil verwezenlijken. De vaststelling van een gemeentelijke structuurvisie voor het gemeentelijke grondgebied is verplicht.²¹ Voor specifieke ruimtelijke relevante aspecten, zoals water, kunnen specifieke structuurvisies worden vastgesteld.

In de structuurvisie dient de gemeenteraad op hoofdlijnen aan te geven wat de gewenste ruimtelijke structuur van het gemeentelijke grondgebied is. In een structuurvisie kan de gemeente aangegeven wat de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het kustgebied van de gemeente zijn. In een structuurvisie kan de gemeenteraad bijvoorbeeld op hoofdlijnen aangegeven op welke locaties strandpaviljoenen en recreatie op bepaalde plekken zijn toegestaan en op welke plekken juist niet, bijvoorbeeld omdat voorrang wordt gegeven aan de ontwikkeling aan natuurwaarden. Zoals reeds opgemerkt zijn structuurvisies niet bindend voor de burger, maar de gemeente zal bij de uitoefening van ruimtelijke bevoegdheden, zoals de bestemmingsplanbevoegdheid of de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor afwijkingen van het bestemmingsplan, wel rekening moeten houden met de daarin vervatte beleidsuitspraken en beleidskeuzes, in die zin dat daarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. Voor de burger kan de vaststelling van een structuurvisie overigens wel van belang zijn, aangezien in een structuurvisie concrete ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden aangekondigd, waarmee hij geacht wordt bij zijn investeringsbeslissingen rekening te houden. In zoverre kunnen structuurvisies, maar ook andere openbaar kenbaar gemaakte concrete beleidsvoornemens voorzienbaarheid van planschade in het leven roepen.

Juridisch bindend instrumentarium: bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan is, anders dan een structuurvisie, een juridisch bindend plan, waarin algemeen verbindende voorschriften voor het gebruik van de grond worden gegeven. In een bestemmingsplan worden met het oog op een goede ruimtelijke ordening bestemmingen aan de grond toegekend, zoals 'Recreatie', 'Natuurwaarden', 'Waterstaattoeleinden'. Deze bestemmingen worden aangeduid op een verbeelding (plankaart). Voor iedere bestemming dient in het bestemmingsplan een doeleindenomschrijving te worden opgenomen, waarin moet worden aangegeven voor welke doeleinden de gronden met die bestemming zijn bestemd. De bestemmingsbenaming geeft dus een globale indicatie voor welke doeleinden de gronden zijn bestemd. Wil men precies weten welk gebruik binnen de bestemming is

²¹ Art. 2.1 lid 1 Wro.

toegestaan, dan zal men de bij de bestemming behorende doeleindenomschrijving moeten raadplegen.

Bestemmingen

Bestemmingen kunnen in een bestemmingsplan uitsluitend worden toegekend met het oog op een goede ruimtelijke ordening.²² Wat een goede ruimtelijke ordening is, is niet in de Wet ruimtelijke ordening gedefinieerd. Aan de hand van een door de gemeenteraad gewenste ruimtelijke structuur zal moeten worden bepaald welke vormen van ruimtegebruik en bebouwing op welke locatie kunnen worden toegestaan en welke vormen van ruimtegebruik juist moeten worden geweerd. Het streven is daarbij gericht op het verkrijgen van een goed ruimtegebruik in een gebied als geheel, waarbij zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de maatschappelijke behoeften van de samenleving. Die maatschappelijke behoeften stellen eisen aan de ruimtelijke inrichting van een gebied, niet alleen aan de hoeveelheid beschikbare ruimte voor een behoefte maar ook de wijze waarop deze behoeften zich tot elkaar verhouden. Recreatieve gebruiksdoeleinden voor het strand of beschermingswaardige natuurwaarden in de duinen verhouden zich bijvoorbeeld niet goed met het toestaan van zware industrie in de directe nabijheid vanwege de zware milieubelasting. De bijzondere eisen die een vorm van ruimtegebruik aan de omgeving stelt en de bijzondere invloed die vorm van ruimtegebruik op de omgeving heeft, worden ook wel situeringskenmerken van het ruimtegebruik genoemd. Indien een vorm van ruimtegebruik zijn eigen situeringskenmerken heeft, onderscheidt deze zich van andere vormen van ruimtegebruik met eigen situeringskenmerken. In dat onderscheid is de rechtvaardiging voor het onderscheiden van verschillende bestemmingen gelegen. De toekenning van situeringskenmerken aan vormen van grondgebruik geschiedt door de gemeenteraad. Mede aan de hand van de situeringskenmerken bepaalt de gemeenteraad de gewenste ruimtelijke structuur van het gemeentelijke grondgebied, die uiteindelijk door de raad moet worden juridisch moet worden vertaald in het toekennen van bestemmingen en bestemmingsregels in een bestemmingsplan. Situeringskenmerken van recreatief grondgebruik zijn bijvoorbeeld een relatief lage milieubelasting (bijzondere eis aan de omgeving) en voldoende verkeers- en parkeercapaciteit parkeergelegenheid (bijzondere invloed op de omgeving). Een situeringskenmerk van zware industrie is bijvoorbeeld dat er bepaalde afstand moet worden gehouden tot milieugevoelige vormen van grondgebruik, zoals wonen, recreatie en natuur. Vgl de VNG brochure bedrijven- en milieuzonering

Door het toekennen van bestemmingen aan de grond bepaalt de gemeenteraad welke vormen van ruimtegebruik op welke locatie(s) binnen het gemeentelijke grondgebied zijn toegestaan vanuit een door de gemeenteraad gewenste ruimtelijke structuur, die het beste aansluit bij de maatschappelijk behoeften binnen de gemeente. Ruimtelijke ordening is dan ook méér dan het afwegen en coördineren van verschillende sectorale ruimtelijke belangen alleen. Van belang is dat dit gebeurt met het oog op het creëren van een goede leefomgeving, waarbij alle aan de grond gegeven bestemmingen goed kunnen functioneren. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit ooit treffend verwoord:

²² Art. 3.1 Wro.

‘Een bestemmingsplan heeft een goede ruimtelijke ordening ten doel en coördineert de verschillende belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk’.²³

Bij de aanwijzing van bestemmingen aan de grond ten behoeve van een ‘goede ruimtelijke ordening’ heeft gemeenteraad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid.²⁴ Wel zal de gemeenteraad moeten motiveren waarom met de in het bestemmingsplan gekozen bestemmingssystematiek een goede ruimtelijke ordening wordt verkregen. Binnen de gekozen ruimtelijke structuur zullen de bestemmingen zich ten minste met elkaar moeten verdragen. Bij de keuze voor een bepaalde bestemming zal de gemeenteraad dan ook steeds een belangenafweging moeten maken: waar worden welke bestemmingen gelegd en hoe verhouden die bestemmingen zich tot de andere omringende bestemmingen. Daarbij moeten ook de voor- en nadelen van alternatieven in de belangenafweging worden betrokken.²⁵ Milieu-, landschaps- en natuurbelangen zullen ook in die belangenafweging moeten worden betrokken, maar dan alleen voor zover dat voor de situering van bestemmingen ten opzichte van elkaar van belang is. In de toelichting van een bestemmingsplan zal de keuze voor de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen moeten worden verantwoord.²⁶

Regels

Ten behoeve van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen kunnen in het bestemmingsplan regels worden gegeven omtrent het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen uitsluitend worden gegeven voor zover dat nodig is om te voorkomen dat de gronden minder geschikt worden voor de verwezenlijking van een bestemming of om een reeds verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen (art. 3.1 lid 1 Wro). Daarnaast wordt aangenomen dat regels kunnen worden opgenomen die nodig zijn om de bestemming goed te laten aansluiten op omliggende bestemmingen.²⁷ De regels moeten strekken ter bescherming van de aan de grond gegeven bestemming of de ruimtelijke structuur waarbinnen deze bestemming is gelegen.

Belangrijke beperking van het opnemen van regels in een bestemmingsplan is dat deze uitsluitend verboden kunnen bevatten en geen geboden.²⁸ De Wro gaat immers uit van een systeem van toelatingsplanologie. Een bestemmingsplan kan de gebruiksmogelijkheden van de grond ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening weliswaar (vergaand) beperken, maar het bestemmingsplan kan een grondeigenaar niet actief verplichten om een bestemming te realiseren. Indien de gemeente een bestemming wil realiseren en de grondeigenaar weigert

²³ Zie onder meer ABRvS 17 december 2003, nr. 200206748/1.

²⁴ Zie o.m. ABRvS 24 maart 2010, zaaknr. 200904499/1/R3, ABRvS 24 maart, 201001274/1/R2, ABRvS 18 juli 2012, zaaknr. 201109399/1/R3 en 18 juli 2012, 201100700/1/R2.

²⁵ Zie o.a. ABRvS 18 juli 2012, zaaknr. 201109399/1/R3.

²⁶ Art. 3.1.6 lid 1 onder a Bro.

²⁷ Zie P. van der Ree, Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling (diss. UU), ‘-Hertogenbosch: 2000, p. 338-341.

²⁸ Zie o.a. ABRvS 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0256 (r.o. 2.5.4.). Vgl.: ABRvS 27 maart 2013, zaaknr. ECLI:NL:RVS:2013:BZ7483 (r.o. 5.1), Vz. ABRvS 15 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT9682, r.o. 2.5, ABRvS 11 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5359, r.o. 2.12.3, ABRvS 16 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7342, r.o. 2.6.2., ABRvS 9 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7041, r.o. 2.3, ABRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5781, r.o. 2.4.6.

daaraan medewerking te verlenen, dan zal de gemeente de grondeigenaar volgens de regels van de Onteigeningswet moeten onteigenen.

Voorwaardelijke verplichtingen

Hoewel in het bestemmingsplan geen positieve verplichtingen kunnen worden opgenomen, kunnen (en soms moeten) daarin wel voorwaardelijke verplichtingen worden opgenomen.²⁹ Dat wil zeggen dat realisering van een bestemming afhankelijk kan worden gesteld van het vervullen van een verplichting. Het bestemmingsplan legt in dat geval dus geen positieve verplichting op aan de grondgebruiker; alleen als de grondgebruiker een bepaalde bestemming wil realiseren, zal hij aan die verplichting moeten voldoen.

Voor het toestaan van bijvoorbeeld casino, hotel, theater of een andere verkeersaantrekkende voorziening aan de kust kan het voor het verkrijgen van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk zijn dat voldoende parkeerplaatsen in de buurt aanwezig zijn. Door de aanleg en instandhouding van een bepaald aantal parkeerplaatsen op eigen terrein als voorwaardelijke verplichting in de bestemmingsplanregels op te nemen, kan publiekrechtelijk worden verzekerd dat de eigenaar van het casino of hotel de parkeerplaatsen ook daadwerkelijk aanlegt en in stand houdt. De gronden kunnen dan immers uitsluitend ten behoeve van de verkeersaantrekkende voorziening worden gebruikt, indien de eigenaar de parkeerplaatsen aanlegt en in stand houdt. Doet hij dat niet, dan handelt hij in strijd met het bestemmingsplan en kan het gemeentebestuur daartegen in beginsel handhavend optreden.³⁰

Als een bepaalde maatregel nodig wordt geacht in verband met de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan moet het treffen van die maatregel (en de instandhouding daarvan) in beginsel als voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan worden voorgeschreven.³¹ Een privaatrechtelijke overeenkomst tussen grondgebruiker en de gemeente waarin is afgesproken dat de maatregel wordt getroffen, volstaat in dat geval niet.³² De Afdeling bestuursrechtspraak eist in dat geval in beginsel een publiekrechtelijke borging van de met het oog op een goede ruimtelijke ordening benodigde maatregel in het bestemmingsplan.³³ In bepaalde gevallen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak daarop een uitzondering aanvaard. Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting tot het treffen van een met het oog op een ruimtelijke aanvaardbaarheid in een bestemmingsplan is niet nodig, indien:

²⁹ Zie o.a. ABRvS 29 december 2010, *AB* 2011, 40 m. nt. A.G.A. Nijmeijer en *Gst.* 2011, 33 m.nt. A.A.J. de Gier, ABRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7514, ABRvS 16 maart 2011, *BR* 2011, 100, ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:646, ABRvS 22 maart 2006, *AB* 2006, 421 m.nt. A.A.J. de Gier, *BR* 2006, 546 m.nt. H.J. de Vries, *Gst.* 2006, afl. 7252, nr. 74 m.nt. J.M.H.F. Teunissen en ABRvS 23 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7630.

³⁰ Op grond van de beginselplicht tot handhaving is het bevoegd gezag zelfs in beginsel verplicht om daartegen op te treden.

³¹ Zie o.m. ABRvS 3 september 2014, *TBR* 2014/187, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, ABRvS 23 juli 2014, *TBR* 2014/150, m.nt. H.J. de Vries.

³² ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:21. Een overeenkomst roept immers uitsluitend rechten en verplichtingen in het leven roept voor partijen bij de overeenkomst. Derdebelanghebbenden hebben op de totstandkoming van een dergelijke overeenkomst geen invloed en kunnen ook geen nakoming van de overeenkomst vorderen.

³³ ABRvS 9 september 2015, *BR* 2015/109, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker.

- de verplichting tot het treffen van de noodzakelijke maatregel op grond van andere wet- en regelgeving publiekrechtelijk kan worden geborgd; of
- de gemeente heeft toegezegd dat de maatregel zal worden getroffen en de gemeente (of een andere overheid) het ook in zijn macht heeft om de maatregel ook daadwerkelijk te treffen en niet blijkt van belemmeringen die daaraan in de weg staan.³⁴

De uitspraak van de Afdeling van 23 december 2015 is een goede illustratie van de wijze waarop de Afdeling beoordeelt of het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan vereist is. Het betreft een bestemmingsplan waarin de vestiging van een supermarkt en bouwmarkt mogelijk wordt gemaakt. Omwonenden vrezen geluidsoverlast en stellen beroep in tegen het bestemmingsplan. Daarbij voeren zij onder meer aan dat het aanbrengen van de in het kader van een goede ruimtelijke ordening benodigde geluid reducerende overkapping weliswaar bij overeenkomst is afgesproken, maar dat dit ten onrechte niet juridisch in het plan is geborgd. De Afdeling overweegt:

‘In het rapport van Windmill is bij de berekening van de bij de woningen in de omgeving optredende geluidswaarden uitgegaan van een aan drie zijden volledig gesloten overkapping ter plaatse van het verdiept gelegen laad- en losdock van de in het plan mogelijk gemaakte supermarkt. Deze overkapping is evenwel niet als een voorwaardelijke verplichting in het plan opgenomen. De raad heeft niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij deze voorziening niet als een voorwaardelijke verplichting in het plan heeft opgenomen, ondanks dat die voorziening wel als uitgangspunt is gehanteerd in het aan het bestreden besluit ten grondslag liggende geluidsrapport en de gemeente deze overkapping in de grondexploitatieovereenkomst verplicht heeft gesteld. Dat de overkapping in die overeenkomst verplicht is gesteld biedt op zichzelf onvoldoende zekerheid dat de benodigde voorziening ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd, zodat dit niet als motivering kan dienen om van een voorwaardelijke verplichting af te zien. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad zich op het standpunt stelt dat de bedoelde voorziening noodzakelijk is in het kader van een goede ruimtelijke ordening, er geen andere publiekrechtelijke weg openstaat die waarborgt dat de noodzakelijke voorziening zal worden gerealiseerd en de gemeente het niet in haar macht heeft om de noodzakelijk geachte voorziening zelf aan te brengen.’

Wijzigingsbevoegdheid

Op grond van art. 3.6 lid sub a Wro kan in het bestemmingsplan worden bepaald dat B en W met inachtneming van de in het plan gegeven regels het bestemmingsplan kunnen wijzigen. Met deze wijzigingsbevoegdheid kunnen B en W een bestemming wijzigen in een andere bestemming, zonder dat het plan wordt herzien. Het mag hierbij niet gaan om ingrijpende wijzigingen van het bestemmingsplan die de structuur van het plan aantasten. Daarvoor is een bestemmingsplanherziening de aangewezen weg. Bovendien moeten de regels die de wijzigingsbevoegdheid begrenzen, met het oog op de rechtszekerheid, voldoende objectief zijn begrensd. Dit betekent dat uit het bestemmingsplan voldoende duidelijk moet worden in welke

³⁴ Zie ABRvS 6 augustus 2014, *AB* 2014/449, m.nt. T.E.P.A. Lam en R. Benhadi en *TBR* 2014/186, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 15 oktober 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:3727*.

gevallen en onder welke voorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. Wanneer daarvan sprake is, zal per geval moeten worden bepaald. De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert met betrekking tot de objectieve begrenzing van de wijzigingsbevoegdheid de volgende standaardoverweging:

‘Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid.’³⁵

De planologische aanvaardbaarheid van de door de wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakte wijziging van het grondgebruik, wordt door de Afdeling in beginsel als een gegeven beschouwd, mits voldaan wordt aan de bij het plan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan moet dan ook al worden onderzocht of de uitoefening van deze bevoegdheid kan geschieden in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. De concrete invulling van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid rust, komt vervolgens bij de vaststelling van het wijzigingsplan aan de orde.³⁶

Een wijzigingsbevoegdheid kan mede een uitwerkingsplicht inhouden (art. 3.6 lid 2 Wro). Een wijziging maakt onderdeel uit van het plan. Zolang de gewijzigde bestemming niet is verwezenlijkt, kan een wijziging worden vervangen door een nieuwe wijziging (art. 3.6 lid 3 Wro).

Uitwerkingsplicht

Art. 3.6 lid 1 sub b Wro omschrijft de uitwerkingsplicht. Het is mogelijk in het bestemmingsplan te bepalen dat een globale bestemming op een later tijdstip gedurende de planperiode nader moet worden uitgewerkt door B en W. De reden hiervoor kan zijn dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan wel in hoofdlijnen, maar nog niet tot in detail duidelijk was hoe de bestemming van bepaalde gronden zou moeten zijn. In het bestemmingsplan moet voldoende inzicht worden geboden in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het plangebied.³⁷ Naarmate de gevestigde belangen in een bepaald gebied groter of talrijker zijn, zal een groter inzicht in die ontwikkelingen moeten worden geboden.³⁸ Bij de uitwerking van het plan moeten de bij het plan te geven uitwerkingsregels in acht worden genomen. Een uitwerkingsplan maakt onderdeel uit van het bestemmingsplan. Zolang een uitgewerkte bestemming niet is verwezenlijkt, kan de uitwerking worden vervangen door een nieuwe uitwerking.³⁹ Een

³⁵ Zie o.a. ABRvS 17 augustus 2011, BR 2011/187, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker. Zie o.a. ABRvS 21 april 2010, AB 2010, 163 m.nt. A.A.J. de Gier en ABRvS 2 december 2009, AB 2010, 2 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

³⁶ Zie o.a. ABRvS 25 april 2012, zaaknr. 201012191/1/R3, ABRvS 5 september 2012, zaaknr. 201008802/1/R4 en ABRvS 22 februari 2012, BR 2012/83, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker.

³⁷ Art. 3.1.4 Bro.

³⁸ Zie o.a. ABRvS 8 februari 2012, zaaknr. 201107676/1/R1.

³⁹ art. 3.6 lid 3 Wro.

uitwerkingsplicht wordt veelal gecombineerd met een voorlopig bouwverbod op grond waarvan in het uit te werken gebied niet mag worden gebouwd, totdat het uitwerkingsplan is vastgesteld. Daarmee kan worden voorkomen dat aanvragen om een omgevingsvergunning voor bouwplannen niet kunnen worden geweigerd wegens strijd met het nog niet uitgewerkte (en dus globale) bestemmingsplan.⁴⁰ Dat plan zal immers niet of nauwelijks bebouwingvoorschriften bevatten, omdat deze juist in het uitwerkingsplan nader zullen worden vastgesteld. Veelal voorziet een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht ook in een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid⁴¹ waarmee van het voorlopige bouwverbod kan worden afgeweken als een bouwplan past binnen een nog vast te stellen uitwerkingsplan.

Actualiseringsplicht bestemmingsplan

Bestemmingsplannen moeten ten minste eenmaal in de tien jaar worden herzien. Wanneer de gemeenteraad van oordeel is dat het bestemmingsplan nog in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan met tien jaar worden verlengd.⁴²

Uitvoerbaarheid bestemmingsplan

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dient aannemelijk te worden gemaakt dat een bestemmingsplan binnen de planperiode van 10 jaar uitvoerbaar is. Het gaat daarbij om de economische en financiële uitvoerbaarheid, maar ook om de maatschappelijke en juridische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. In het kader van de juridische uitvoerbaarheid zal onder meer moeten worden onderzocht in hoeverre sectorale wetgeving in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit veelvuldig overwogen met betrekking tot de Flora- en faunawet:

‘De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat het college geen goedkeuring aan het plan had kunnen verlenen, indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.’

Deze overweging geldt echter ook ten aanzien van andere sectorale wetgeving die aan de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan in de weg kan staan, waaronder ook de waterwetgeving.

⁴⁰ Zie art. 2.1 lid 1 onder a jo. art. 2.10 lid 1 onder c Wabo.

⁴¹ Als bedoeld in art. 3.6 lid 1 onder c Wro.

⁴² Art. 3.1 lid 3 Wro.

Overgangsbepalingen in bestemmingsplannen

De gemeenteraad is verplicht om in ieder bestemmingsplan overgangsbepalingen op te nemen voor bestaand legaal grondgebruik en bestaande legale bouwwerken.⁴³ Legaal gebruik van grond en bouwwerken dat op het moment van de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan bestaat, mag op grond van het overgangsrecht worden voortgezet. Legale bouwwerken die afwijken van het nieuwe bestemmingsplan mogen op grond van het bouwovergangsrecht ook gedeeltelijk worden vernieuwd en veranderd.

Overgangsbepalingen strekken tot bescherming van de gerechtvaardigde rechten die grondgebruikers aan het oude bestemmingsplan kunnen ontleen. Het overgangsrecht voorkomt dat het onder het voorgaande bestemmingsplan legale gebruik van gronden en legaal opgerichte bouwwerken ten gevolge van een bestemmingsplanherziening niet meer zijn toegestaan. Illegale bouwwerken of illegaal gebruik worden niet beschermd door het overgangsrecht, omdat grondeigenaren (of gebruikers) daaraan geen gerechtvaardigde rechten kunnen ontleen.

Overgangsbepalingen in een bestemmingsplan voorzien in een tijdelijke overbruggingsregeling, in die zin dat onder het voorgaande bestemmingsplan legale bouwwerken en grondgebruik die in het nieuwe bestemmingsplan zijn wegbestemd nog zijn toegestaan totdat deze feitelijk door de gemeente zijn gesaneerd. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is het wegbestemmen - en daarmee onder het overgangsrecht brengen - van voorheen legaal bestaand gebruik en legale bebouwing uitsluitend toegestaan, indien de gemeenteraad voldoende aannemelijk maakt dat dit gebruik en deze bouwwerken binnen de planperiode van het nieuwe plan (d.w.z. 10 jaar), desnoods met gebruikmaking van het onteigeningsinstrument, feitelijk zal verdwijnen. Bij wijze van hardheidsclausule kan in uitzonderlijke situaties voor individuele gevallen ook een persoonsgebonden overgangsrecht worden opgenomen, dat niet voor de rechtsopvolgers (onder bijzondere titel) van de grondgebruik geldt.

Beheersverordening: alternatief voor bestemmingsplan

In plaats van een bestemmingsplan kan de gemeenteraad in gebieden waar geen ontwikkelingen worden voorzien ook een beheersverordening vaststellen.⁴⁴ In de beheersverordening wordt het beheer van het gebied overeenkomstig het bestaande gebruik geregeld, waarbij de gemeenteraad de keuze heeft of hij het feitelijk bestaande of het planologisch toegestane gebruik vastlegt. Omdat een beheersverordening de strekking heeft nieuwe ontwikkelingen te weren, is dit instrument geschikt voor het planologisch vastleggen van reserveringszones. Een beheersverordening legt de gebruiksmogelijkheden van de grond via dezelfde systematiek vast als het bestemmingsplan. Strijd met de beheersverordening is evenals strijd met het bestemmingsplan een dwingende weigeringsgrond voor omgevingsvergunningen voor bouwen.⁴⁵

⁴³ Zie art. 3.2.1 en art. 3.2.2.

⁴⁴ Art. 3.38 lid 1 Wro.

⁴⁵ Zie art. 2.10 lid 1 onder c Wabo. Strijd met de beheersverordening is overigens ook een dwingende weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder b Wabo (zie art. 2.11 lid a onder a sub 1 Wabo). Ook in een beheersverordening kan voor bepaalde werken en werkzaamheden een aanlegvergunningstelsel worden opgenomen. Het aanlegvergunningstelsel strekt in dat geval niet tot de handhaving en bescherming van de bestemming, maar tot de handhaving en bescherming van het bestaande gebruik zoals dat in de beheersverordening is vastgelegd.

Relatie bestemmingsplan en de sectorale regelgeving Het Nederlandse omgevingsrecht wordt gekenmerkt door een meersporenstelsel. Dat wil zeggen dat de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals natuur, milieu, water, bodem, monumenten, archeologie, en een goede ruimtelijke ordening door verschillende omgevingsrechtelijke wettelijke toetsingskaders worden beschermd, waarbij verschillende bestuursorganen bovendien over verschillende juridische instrumenten beschikken om die belangen te beschermen. Dit meersporenstelsel leidt ertoe dat omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving in bepaalde gevallen overlapt of kan overlappen. De vraag is hoe de verschillende wettelijke sporen zich tot elkaar verhouden als verschillende sporen hetzelfde belang beogen te beschermen.

In een aantal recentere uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de reeds eerder ingezette lijn dat grondgebruik beperkende regels niet in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen, voor zover deze regels uitsluitend belangen beogen te beschermen die reeds in andere sectorale wet- en regelgeving worden beschermd.⁴⁶ Het opnemen van dergelijke regels in een bestemmingsplan acht de Afdeling in dat geval niet noodzakelijk. Voor zover de bestemmingsplanregel andere ruimtelijke belangen beoogt te beschermen dan de belangen die reeds door sectorale regelgeving worden beschermd, kunnen dergelijke regels met het oog op een aan de grond toegekende bestemming wel in een bestemmingsplan worden gesteld.

Dat wil overigens niet zeggen dat er ten behoeve van bepaalde belangen bestemmingen aan de grond worden toegekend, omdat de bestemming slechts aangeeft welk grondgebruik op een bepaalde locatie is toegelaten. De toekenning van een bestemming heeft dan ook op zichzelf gebruiksbeperkingen tot gevolg. Art. 2.1 lid 1 sub c Wabo verbiedt weliswaar gebruik van de grond in strijd met de bestemming zonder vergunning, maar toekenning van de bestemming beperkt het grondgebruik op zichzelf niet, het maakt uitsluitend het grondgebruik overeenkomstig de bestemming juridisch mogelijk. De jurisprudentie van de Afdeling ziet dan ook uitsluitend op de mogelijke samenloop van bestemmingsplanregels die in verband met de bestemming worden gesteld en sectorale regelgeving.

De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak hebben betrekking op bestemmingsplannen waarin beoogd werd monumenten en waterstaatswerken te beschermen, terwijl deze belangen reeds op grond van de monumentenregelgeving (Wabo en Monumentenwet 1988) en de waterwetgeving (de keur respectievelijk de Waterwet) waren beschermd. Omdat de bestemmingsplanwetgever niet kon aangeven dat bescherming

Van belang is dat het bestemmingsplan en de sectorale regelgeving *doorgaans* andere belangen beogen te beschermen.⁴⁷ Een bestemmingsplan is immers gericht op de verkrijging van een goede ruimtelijke ordening, terwijl de sectorale regelgeving veelal gericht is op een specifiek belang. De belangen die sectorale wet- en regelgeving beogen te beschermen, kunnen echter ook ruimtelijke relevant zijn, waardoor het gevaar van dubbele regelgeving op de loer ligt.

⁴⁶ Zie ABRvS 15 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2254, ABRvS 11 februari 2015, AB 2015/179 en ABRvS 28 januari 2015, AB 2015/109, beide m.nt. F.A.G. Groothuijse. Zie voor de eerder ingezette lijn: ABRvS 13 oktober 2004, AB 2005/25, m.nt. F.A.G. Groothuijse en ABRvS 2 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8249.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7071, ABRvS 2 november 2011, JM 2012/13, m.nt. R. van Bommel, ABRvS 17 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AO0291 en ABRvS 2 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8249, r.o. 2.12.1.1.

Voor de bestemmingsplanwetgever is het dan ook zaak om zich af te vragen met welk oogmerk grondgebruik beperkende regels in een bestemmingsplan worden opgenomen. Geconcludeerd kan worden dat het ruimtelijke en sectorale spoor naast elkaar bestaan, voor zover de belangen die deze sporen beogen te beschermen niet volledig overlappen (dubbelspoor). Beoogt het ruimtelijke spoor evenwel exact hetzelfde belang te beschermen als het sectorale spoor, dan is regulering in het ruimtelijke spoor niet mogelijk (enkelspoor).

Omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo)

Handelen in strijd met het bestemmingsplan zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend is in strijd met art. 2.1 lid 1 onder c Wabo, zodat daartegen door het bevoegd gezag in beginsel handhavend moet worden opgetreden. Bebouwing en het gebruik daarvan dient dan ook in overeenstemming te zijn met het bestemmingsplan of daarvoor dient een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan te worden verleend. Los daarvan staat overigens de vergunningplicht voor bouwen als bedeld in art. 2.1 lid 1 onder a Wabo.

Indien een project in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening, zijn er drie mogelijkheden om bij omgevingsvergunning van dat bestemmingsplan of die beheersverordening af te wijken.⁴⁸ Voor alle drie de afwijkingsmogelijkheden geldt dat een omgevingsvergunning alleen wordt verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De drie mogelijkheden om bij omgevingsvergunning van het bestemmingsplan of de beheersverordening af te wijken zijn:

1) Afwijking met toepassing van de in het bestemmingsplan of beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking (binnenplans afwijken). Het betreft hier de regels die de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden van een bestemmingsplan of een beheersverordening begrenzen. Deze afwijkingsmogelijkheden kunnen voor relatief kleine afwijkingen in het bestemmingsplan⁴⁹ respectievelijk in de beheersverordening⁵⁰ worden opgenomen. Deze omgevingsvergunning wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van afdeling 3.2 Wabo.

2) Afwijken in de art. 4 Bijlage II Bor aangewezen gevallen (buitenplans afwijken).⁵¹ Het betreft onder meer de bouw van bij het hoofdgebouw behorende bouwwerken, zoals aan- en bijgebouwen, openbare en infrastructurele voorzieningen, gebruik van gronden en bouwwerken voor kortstondige evenementen en de bewoning van recreatiewoningen. Ook tijdelijke planologische afwijkingen tot maximaal tien jaar⁵² kunnen met deze omgevingsvergunning worden mogelijk gemaakt. De vergunninghouder is na afloop van de termijn verplicht om de vóór de vergunningverlening bestaande toestand te herstellen.⁵³ De

⁴⁸ Art. 2.12 lid 1 sub a Wabo.

⁴⁹ Art. 3.6 lid 1 sub c Wro.

⁵⁰ Art. 3.38 lid 4 Wro.

⁵¹ Zie art. 2.12 lid 1 onder a sub 2° Wabo jo. 2.7 Bor jo. art. 4 van bijlage II Bor.

⁵² Voor afwijkingen langer dan 10 jaar zal een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo moeten worden verkregen. Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 9 en 35-36.

⁵³ Art. 2.23a Wabo.

bevoegdheid om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan kan in het bestemmingsplan voor een bepaalde termijn worden uitgesloten, indien het belang ter bescherming waarvan een bepaalde bestemming in het bestemmingsplan is opgenomen zich daarmee niet verdraagt.⁵⁴ In art. 4 en 5 van de Bijlage II van het Bor kunnen nadere voorwaarden zijn opgenomen voor de gevallen waarin bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken. Deze omgevingsvergunning wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van afdeling 3.2 Wabo.

3) Afwijking in andere gevallen dan genoemd onder 1 en 2, indien de motivering van het besluit een *goede ruimtelijke onderbouwing* bevat. Ook hier betreft het een buitenplanse afwijkingsmogelijkheid. De mogelijkheid tot afwijken wordt immers niet in het bestemmingsplan of beheersverordening zelf, maar in de Wabo gegeven. Indien voor de uitvoering van een project moet worden afgeweken van een bestemmingsplan of een beheersverordening en afwijking met behulp van de hiervoor onder 1) en 2) genoemde mogelijkheden niet mogelijk is, zal een omgevingsvergunning in de zin van art. 2.1 lid 1 onder c jo. 2.12 lid 1 onder a sub 3° Wabo moeten worden aangevraagd en verleend om dat project uit te kunnen voeren.

De onder 3° genoemde omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan is voor de realisering van projecten die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan een volwaardig alternatief voor een bestemmingsplanherziening. Evenals met behulp van het bestemmingsplan kunnen met toepassing van de hier genoemde afwijkingsbevoegdheid bijvoorbeeld hele woonwijken planologisch worden toegestaan. Het enige vereiste is dat de motivering van de omgevingsvergunning een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Aan de inhoud van deze ruimtelijke onderbouwing worden exact dezelfde eisen gesteld als aan de inhoud van een bestemmingsplan en de daarop betrekking hebbende toelichting.⁵⁵ Het vereiste van een *goede ruimtelijke onderbouwing* heeft dan ook inhoudelijk dezelfde betekenis als het vereiste uit art. 3.1 lid 1 Wro op grond waarvan een bestemmingsplan met het oog op een *goede ruimtelijke ordening* moet worden vastgesteld. Aangezien met deze omgevingsvergunning dezelfde projecten kunnen worden toegestaan als met een bestemmingsplanherziening, moet de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) verlenen alvorens de vergunning kan worden verleend.⁵⁶ Op die manier kan de gemeenteraad invloed uitoefenen op de verlening van dergelijke omgevingsvergunningen. De vvgb kan slechts worden geweigerd in het belang van de goede ruimtelijke ordening.⁵⁷ Op omgevingsvergunningen voor het afwijken van een bestemmingsplan of beheersverordening met toepassing van art. 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wabo is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 Wabo van toepassing verklaard.⁵⁸

⁵⁴ Zie art. 3.6a Wro.

⁵⁵ Art. 2.12 lid 3 Wabo jo. 5.20 Bor verklaart de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.31 lid 1 Bro van overeenkomstige toepassing op de omgevingsvergunning in de zin van art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo.

⁵⁶ Art. 2.27 lid 1 Wabo jo. art. 6.5 lid 1 Bor. De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin een vvgb niet is vereist (art. 6.5 lid 3 Bor).

⁵⁷ Art. 6.5 lid 2 Bor.

⁵⁸ Zie art. 3.10 lid 1 sub a Wabo. Dus ook als er geen vvgb van de gemeenteraad is vereist.

Bovengemeentelijke ruimtelijke ordening

Uitgangspunt van de Wro is dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsniveau.⁵⁹ Dat is, zoals hiervoor uiteengezet, in beginsel het gemeentelijke niveau, omdat op dat niveau de belangen het beste kunnen worden afgewogen en het beste rekening kan worden gehouden met de relevante lokale feiten en omstandigheden. Indien er in een gebied echter nationale of provinciale ruimtelijke belangen aan de orde zijn, moeten op dat niveau ook instrumenten beschikbaar zijn waarmee die belangen kunnen worden behartigd. De Wro voorziet dan ook in juridische instrumenten waarmee Rijk en provincie de ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk niveau kunnen aansturen, inkaderen en indien nodig daarop kunnen interveniëren. Ook voorziet de Wro in een instrument waarmee zij zelfstandig bestemmingen aan de grond kunnen toekennen en met het oog daarop regels kunnen stellen. Provincie en Rijk kunnen deze bevoegdheden uitsluitend inzetten voor zover dat provinciale dan wel nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Inpassingsplan

Provinciale staten⁶⁰ en de minister van I en M⁶¹ kunnen *inpassingsplannen* vaststellen. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met de bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeenteraad. De bestemmingen de daarmee verband houdende regels worden alleen niet door de raad, maar de door PS dan wel de minister van I en M vastgesteld. Wat betreft totstandkomings-, rechtsbeschermingsprocedure, rechtsgevolgen verschilt een inpassingsplan niet van een gemeentelijke bestemmingsplan.⁶² Provincie en Rijk kunnen inpassingsplanbevoegdheid alleen uitoefenen wanneer zij in verband met provinciale en nationale belangen zelf direct en juridisch bindend de bestemming en het gebruik van een concreet gebied willen vastleggen. Bij nationale belangen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan grootschalige ontpolderingen in verband met de beveiliging tegen overstromingen,⁶³ de aanleg of uitbreiding van het hoogspanningsnet⁶⁴ of de bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur. Bij provinciale belangen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van provinciale wegen,⁶⁵ projecten in

⁵⁹ *Kamerst* Zie art. 3.10 lid 1 sub a *Wabo*. Dus ook als er geen *vygb* van de gemeenteraad is vereist. *ukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 11-12.

⁶⁰ Art. 3.26 Wro.

⁶¹ Art. 3.28 Wro.

⁶² Afdelingen 3.1 en 3.2 Wro, waarin ook art. 3.1 en art. 3.8 Wro zijn opgenomen, worden op inpassingsplannen van overeenkomstige toepassing verklaard. Zie art. 3.26 lid 2 en art. 3.28 lid 2 Wro. Evenals tegen een besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan staat tegen een besluit omtrent een inpassingsplan ingevolge art. 8.2 lid 1 sub a Wro in eerste en enige aanleg beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

⁶³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 oktober 2011, zaaknr. 201009941/1 waarin een rijksinpassingsplan voor de ontpoldering van de Noordwaard aan de orde was.

⁶⁴ Zie o.a. ABRvS 29 december 2010, BR 2011,44 en M en R 2011, 92 (Inpassingsplan Zuidring Wateringen – Zoetermeer (380 kV leiding)) en ABRvS 14 december 2011, zaaknr. 201106691/1/R2 (Inpassingsplan Uitbreiding elektriciteitsnet Noordoostpolder).

⁶⁵ Zie bijv. ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:163 (RijnlandRoute) ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1743 (Inpassingsplan N381 Drachten – Drentse grens).

het kader van hoogwaterbescherming, zoals projecten in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier⁶⁶ en de provinciale ecologische hoofdstructuur.

Bij een inpassingsplan kan worden bepaald in hoeverre de geldende bestemmingsplannen binnen het plangebied hun werking behouden. Is dit niet in het inpassingsplan geregeld, dan wordt het inpassingsplan geacht deel uit te maken van deze bestemmingsplannen.⁶⁷ Vanaf het moment dat het ontwerp van het inpassingsplan ter inzage wordt gelegd, is de gemeenteraad niet langer bevoegd om voor het gebied waarop het inpassingsplan betrekking heeft een bestemmingsplan vast te stellen. De uitsluiting van de bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeenteraad duurt tot tien jaar na de vaststelling van het inpassingsplan, tenzij in het inpassingsplan een eerder tijdstip is genoemd.⁶⁸

Bin een inpassingsplan kan worden geregeld dat bepaalde bevoegdheden ter uitvoering van het inpassingsplan door GS respectievelijk door de minister van I en M worden uitgeoefend. Het gaat daarbij om de bevoegdheid om het inpassingsplan te wijzigen, de plicht om het inpassingsplan uit te werken en de bevoegdheid om met betrekking tot onderdelen van het inpassingsplan nadere eisen te stellen.⁶⁹ Daarnaast kan in het inpassingsplan worden bepaald dat GS respectievelijk de minister van I en M op aanvragen om omgevingsvergunningen voor het bouwen, het uitvoeren van werken en werkzaamheden, het afwijken van het bestemmingsplan en het slopen beslissen.⁷⁰ Wordt door PS of de minister van I en M geen gebruik van deze bevoegdheid gemaakt, dan blijft het orgaan dat op grond van art. 2.4 Wabo bevoegd gezag is bevoegd om op de omgevingsvergunning te beslissen.

Rijksbestemmingsplan

Van het rijksinpassingsplan moet het rijksbestemmingsplan worden onderscheiden. Rijksinpassingsplannen kunnen uitsluitend worden vastgesteld voor gronden die deel uitmaken van gemeenten en provincies en waarvoor de gemeenteraad in beginsel de verplichting heeft om een bestemmingsplan vast te stellen.⁷¹ Rijksbestemmingsplannen kunnen daarentegen alleen worden vastgesteld voor gronden die geen deel uitmaken van het grondgebied van een gemeente of provincie. Het gaat daarbij met name om de Noordzee. De minister van I en M heeft de bevoegdheid om een rijksbestemmingsplan vast te stellen uitsluitend indien dat bij amvb is bepaald.⁷²

⁶⁶ Met betrekking tot het provinciale inpassingsplan 'Overdiepse Polder', dat voorziet in rivierverruiming en het creëren van een bergingsgebied ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier, heeft de ABRvS geoordeeld dat ook de provincie geacht moet worden terzake van het realiseren van een adequate hoogwaterbescherming een eigen belang en taak te hebben, complementair aan die van de rijksoverheid. Zie ook *Kamerstukken I*, 2005/06, 28 916, nr. C, p. 4.

⁶⁷ (art. 3.26 lid 3 en art. 3.28 lid 3 Wro)

⁶⁸ (art. 3.26 lid 5 en 3.28 lid 5 Wro)

⁶⁹ Zie art. 3.26 lid 4 onder a Wro jo. art. 3.6 lid 1 Wro.

⁷⁰ Zie art. 3.26 lid 4 onder b Wro jo. art. 2.1 lid 1 onder a, b, c, en g Wabo.

⁷¹ Art. 10.3 lid 1 Wro.

⁷² Een dergelijke amvb wordt op voordracht van de minister van I en M vastgesteld. Vooralsnog zijn er geen plannen om een dergelijke amvb vast te stellen, omdat de activiteiten in de EEZ met het bestaande wettelijke instrumentarium van onder meer de Waterwet, de Wm, de Wabo, de Nbw 1998 en Ffw, voldoende kunnen worden gereguleerd. Zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 18-19 en *Kamerstukken II* 2010/11, 29 675, nr. 118.

Instructieregels

Met instructieregels kunnen juridische bindende regels worden gesteld over de ruimtelijke besluitvorming van ‘lagere’ overheden Bij of krachtens amvb en provinciale verordeningen kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen,⁷³ beheersverordeningen en omgevingsvergunningen voor het afwijken van bestemmingsplannen,⁷⁴ voor zover dat met het oog op een goede provinciale of nationale ruimtelijke ordening noodzakelijk is.⁷⁵ Dergelijke regels zijn interbestuurlijk van karakter, omdat ze uitsluitend gericht zijn tot een andere (lagere) overheid..

Een voorbeeld van een instructieregel kan worden aangetroffen in art. 2.3.3 lid 1 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro): ‘Een bestemmingsplan geeft de bestemming ‘waterkering’ aan gronden waarop een primaire waterkering ligt of die de functie van primaire waterkering hebben.’⁷⁶

Bij het nemen van de bovengenoemde planologische besluiten moeten de instructieregels in acht worden genomen. Gebeurt dat niet, dan is het desbetreffende planologische besluit genomen in strijd met het recht en komt het voor vernietiging door de bestuursrechter in aanmerking. Instructieregels moeten niet alleen in acht worden genomen als het gemeentebestuur een planologisch besluit wil nemen, maar kunnen ook verplichten tot aanpassing van het planologische regime binnen een bepaalde termijn. In beginsel binnen één jaar⁷⁷ na de inwerkingtreding van de amvb of provinciale verordening waarin de instructieregels zijn opgenomen moet de gemeenteraad een bestemmingsplan (of een beheersverordening) vaststellen, waarbij de instructieregels in acht worden genomen.⁷⁸ Dat is vanzelfsprekend alleen nodig als de instructieregels tot aanpassing van het bestemmingsplan verplichten. Veelal hebben instructieregels een eerbiedigende werking, in die zin dat deze alleen voor nieuwe bestemmingsplannen gelden en niet verplichten tot een actieve aanpassing van het bestemmingsplan.

*Extern werkende regels gericht tot een ieder*⁷⁹

Gedurende de periode dat bestemmingsplannen of beheerverordeningen nog niet aan de instructieregels zijn aangepast, kunnen de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden van het dan nog geldende bestemmingsplan of beheersverordening worden benut. Benutting van die gebruiksmogelijkheden kan het planologische doel van de instructieregels frustreren. Om dat te voorkomen kunnen op grond van het derde lid van art. 4.1 en 4.3 Wro in de provinciale verordening of bij amvb’s regels worden gesteld die het planologische doel van de daarin opgenomen instructieregels beschermen. Deze regels gelden niet alleen in interbestuurlijke

⁷³ Bij amvb kunnen ook algemene regels worden gegeven voor provinciale inpassingsplannen.

⁷⁴ Zie art. 2.1 lid 1 sub c jo. 2.12 lid 1 onder a sub 2° en 3° Wabo.

⁷⁵ art. 4.1 lid 1 en 4.3 lid 1 Wro.

⁷⁶ *Stb.* 2011, 391.

⁷⁷ In de amvb of de provinciale verordening kan een andere termijn worden gesteld. Zie art. 4.1 lid 2 en art. 4.3 lid 2 Wro.

⁷⁸ Zie art. 4.1 lid 2 en art. 4.3 lid 2 Wro.

⁷⁹ Art. 4.1 lid 3 en 4.3 lid 3 Wro.

verhoudingen, maar ook voor de burger, in die zin dat hun bebouwings- en gebruiksmogelijkheden daardoor worden gereguleerd. Anders dan de op lid 1 gebaseerde instructieregels, is handelen in strijd met de op grond van lid 3 gestelde extern werkende regels ingevolge art. 2.1 lid 1 onder c Wabo verboden en moeten aanvragen om omgevingsvergunningen voor het bouwen die in strijd zijn met deze regels worden geweigerd.⁸⁰

Met de extern werkende regels kan worden voorzien in een tijdelijke planologische overbruggingsregeling, waarmee in afwachting van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan of de beheersverordening, kan worden voorkomen dat zich ontwikkelingen voordoen die het planologische doel van de instructieregels kunnen frustreren. Wanneer de instructieregels in het bestemmingsplan of beheersverordening zijn vertaald, hebben de extern werkende regels hun werk gedaan en komen deze van rechtswege te vervallen. Vanaf dat moment werkt het nationale of provinciale belang immers over de band van het bestemmingsplan of de beheersverordening door naar de burger. Het voorgaande kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld.

Stel dat er een provinciale verordening als bedoeld in art. 4.1 Wro wordt vastgesteld op grond waarvan bestemmingsplannen de bouw van nieuwe strandhuisjes en uitbreiding van bestaande huisjes op de in de provinciale verordening aangegeven gronden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) niet meer mogen bestaan. Indien een geldend bestemmingsplan de bouw van nieuwe strandhuisjes of uitbreidingen van bestaande strandhuisjes in het betrokken gebied toestaat, zal de gemeenteraad op grond van art. 4.1 lid 2 Wro het bestemmingsplan binnen 9 maanden in overeenstemming moeten brengen met de instructieregels en binnen de EHS de bestaande bouw mogelijkheden voor strandhuisjes moeten wegbestemmen. Totdat het bestemmingsplan aan de instructieregels is aangepast, zullen echter aanvragen om omgevingsvergunningen voor de bouw of uitbreiding van strandhuisjes vanwege het limitatieve imperatieve stelsel niet kunnen worden geweigerd wegens strijd met het dan nog geldende bestemmingsplan, waardoor het doel van instructieregel kan worden gefrustreerd. Om dit te voorkomen kan het bouwen van strandhuisjes, in afwachting van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan, met behulp van art. 4.3 lid 3 Wro alvast worden verboden. Totdat het nieuwe plan in werking is getreden, moeten omgevingsvergunningen voor het bouwen van woningen in de EHS worden geweigerd. Op het moment dat het nieuwe bestemmingsplan met inachtneming van de amvb is vastgesteld en in werking is getreden, is het verbod niet meer nodig, omdat dit plan woningbouw ter plaatse van de EHS niet meer zal toestaan.

Om enige flexibiliteit in te bouwen, kan in de amvb of provinciale verordening worden bepaald dat, met inachtneming van daarin gestelde regels, bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de daarin opgenomen extern werkende regels.⁸¹ Voordat de omgevingsvergunning kan worden verleend, is een verklaring van geen bedenkingen van GS, onderscheidenlijk de minister van I en M vereist.⁸²

⁸⁰ Zie art. 2.10 lid 1 sub c en art. 2.11 lid 1 Wabo.

⁸¹ Zie de laatste zinsnede van art. 4.1 lid 3 Wro en art. 4.3 lid 3 Wro.

⁸² Zie art. 2.27 lid 1 Wabo jo. art. 6.6 Bor.

Als een grondeigenaar uit het vorige voorbeeld een strandhuisje wil bouwen dat op grond van het geldende bestemmingsplan is toegestaan en een omgevingsvergunning aanvraagt zal de vergunning worden geweigerd wegens strijd met de extern werkende regel dat de bouw verbiedt, tenzij de natuurwaarden in de EHS naar het niet worden aangetast en GS daarom bereid zijn om een verklaring van geen bedenkingen te verlenen voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van de extern werkende regel. Daarmee kunnen GS beslissende invloed uitoefenen op de verlening van omgevingsvergunningen waarmee van deze extern werkende regels wordt afgeweken. Zonder een verklaring van geen bedenkingen kan de omgevingsvergunning immers niet worden verleend. Als zij van oordeel zijn dat een strandhuisje geen nadelige invloed heeft op de EHS.

De rijksinstructieregels: het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

Het Barro is een amvb als bedoeld in art. 4.3 Wro, waarin door het Rijk instructieregels zijn vastgesteld die bij de vaststelling van de bestemmingsplannen⁸³ en omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan⁸⁴ in acht moeten worden genomen. Voor de bebouwing van de kust gaat het voornamelijk om: titels: 2.2 (Project Mainport ontwikkeling Rotterdam) 2.3 (Kustfundament), 2.5 (Waddenzee en waddengebied) en 2.10 (Ecologische hoofdstructuur).⁸⁵ Bij de vaststelling van hierboven opgesomde planologische besluiten zullen gemeentebesturen de instructieregels van het Barro in acht moeten nemen. Op de relevante titels van het Barro zal hieronder kort worden ingegaan, voor zover van invloed op het reguleren van bebouwingsmogelijkheden of het gebruik van bebouwing. Deze instructieregels van het Barro respecteren bestaande bebouwings- en gebruiksmogelijkheden en leggen gemeentebesturen uitsluitend beperkingen op met betrekking tot het toestaan van *nieuwe* ruimtelijke ontwikkelingen. Deze instructieregels van het Barro dwingen gemeentebesturen dus niet om legaal bestaand gebruik, bestaande bebouwing of bestaande planologische bebouwings- en gebruiksmogelijkheden weg te bestemmen.

Voor zover de instructieregels van het Barro gemeentebesturen beperkt in het toestaan van bebouwing (en het gebruik daarvan), gelden deze instructieregels niet voor de vergunningvrije bouwwerken, waarvoor evenmin een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan is vereist.⁸⁶ Deze kleinschalige bouwwerken zijn op grond art. 2 Bijlage II van het Bor zonder meer planologisch toegestaan, zodat gemeentebesturen deze bouwwerken niet kunnen reguleren.⁸⁷

⁸³ Onder bestemmingsplannen wordt in het Barro mede verstaan: beheersverordeningen (art. 3.38 Wro), wijzigings- en uitwerkingsplannen (art. 3.6 li 1 onder a of b Wro), provinciale inpassingsplannen (art. 3.26 Wro), projectuitvoeringsbesluiten (art. 2.10 Chw). Zie art. 1.1 lid 2 Barro.

⁸⁴ Het gaat daarbij om de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a sub 1 en 2 Wabo. Zie art. 1.1 lid 5 Barro.

⁸⁵ De Maasvlakte is hierbij bewust buiten beschouwing gelaten.

⁸⁶ Deze bouwwerken zijn genoemd in art. 2 Bijlage II Bor.

⁸⁷ Zie ook par. @@. Voor vergunningvrije bouwwerken in het achtererfgebied moet dit in zoverre worden genuanceerd dat de gemeenteraad in bestemmingsplannen wel kan bepalen wat al dan niet tot het erf behoort en daarmee de reikwijdte van de regeling van bijlage II Bor ten aanzien van vergunningvrije bouwen kan beperken.

Titel 2.2 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

In deze titel zijn een aantal gebieden aangewezen waar de beleidsvrijheid van gemeentebesturen om ruimtelijke ontwikkelen toe te staan wordt ingekaderd.

Gemeentebesturen mogen in bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan geen ruimtelijke ontwikkelingen toestaan in:

- het aangewezen duincompensatiegebied (geel gearceerd gebied), waardoor een belemmering kan ontstaan voor de aanleg en verdere ontwikkeling van 100 hectare duincompensatie voor de ontwikkeling van nieuwe landaanwinning.
- het aangewezen bodembeschermingsgebied (blauw gearceerd gebied), waardoor een belemmering kan ontstaan voor de instelling en verdere ontwikkeling van zeenatuur van 31.250 hectare zeenatuur als compensatie voor de aanleg en ontwikkeling van de landaanwinning



Bijlage 1 Barro

Indien nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder ook bebouwing, binnen een compensatiegebied een belemmering kan vormen voor het uitvoeren van de compensatie waarvoor dat gebied is aangewezen, mogen gemeentebesturen deze ontwikkelingen niet toestaan.

Titel 2.3 Kustfundament

Titel 2.3 en de daarin opgenomen instructieregels gelden uitsluitend binnen de begrenzing van het kustfundament. Die begrenzing is aangegeven in Bijlage 3 van het Barro.



Bijlage 2 Barro

Gemeentebesturen mogen op grond van art. 2.3.2 binnen het kustfundament geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen toestaan die een belemmering vormen voor het *uitzicht op de vrije horizon* vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee. Aangezien bebouwing de zicht op de vrije horizon weg kan nemen, kunnen gemeentebesturen vanaf de hoogwaterlijn geen nieuwe bouwwerken toestaan.

Gemeenteraden zijn verplicht om binnen drie jaar na de inwerkingtreding van het Barro⁸⁸ de gronden waarop volgens de legger van de beheerder van de primaire waterkering een dergelijke waterkering of een aangrenzende beschermingszone is gelegen de bestemming 'Waterkering' onderscheidenlijk 'Vrijwaringszone' toe te kennen. Voor gronden waarop een primaire waterkering of een aangrenzende beschermingszone is gelegen, kunnen gemeentebesturen uitsluitend nieuwe bebouwing- en gebruiksmogelijkheden toestaan, voor zover daardoor geen belemmeringen kunnen ontstaan voor de instandhouding van het zandige deel van het kustfundament of het onderhoud, de veiligheid of mogelijkheden voor versterking van de primaire waterkering.⁸⁹

⁸⁸ Art. 3.1 Barro.

⁸⁹ Art. 2.3.3 Barro.

Ook voor gebieden binnen het kustfundament, maar buiten het stedelijk gebied legt het Barro gemeentebesturen aanzienlijke beperkingen met betrekking tot het planologisch toestaan van nieuwe bebouwing. Gemeentebesturen mogen buiten stedelijk gebied namelijk geen nieuwe bebouwing mogelijk maken, **tenzij** het gaat om:

- a) bouwwerken ten behoeve van **tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten**;
- b) **herbouw of verbouw van een bestaand bouwwerk** waarbij een eenmalige uitbreiding van het grondoppervlak met ten hoogste tien procent is toegestaan, te rekenen vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit;
- c) **bouwwerken voor het openbaar belang** voor zover deze bouwwerken niet buiten de gronden, bedoeld in het eerste lid, tot stand gebracht kunnen worden. Tot deze bouwwerken behoren in elk geval:
 - 1°.bouwwerken voor telecommunicatievoorzieningen, opsporing, winning, opslag en transport van olie, gas en water, transport van elektriciteit en kleinschalige opwekking van elektriciteit door middel van windturbines;
 - 2°.bouwwerken voor het operationeel beheer van natuur of van hulpdiensten;
 - 3°.bouwwerken voor de waterstaatkundige functie van het kustfundament.
- d) nieuwe **bebouwing die bijdraagt aan versterking van het zandige deel** van het kustfundament.

Titel 2.5 Waddenzee en waddengebied

Voor de Waddenzee en het waddengebied (zie voor de begrenzing van de Waddenzee en de het waddengebied kaart 4 van het Barro) bevat het Barro instructieregels voor de uitoefening van planologische bevoegdheden door gemeente- en provinciebesturen. Voor dit onderzoek zijn met name de instructieregels voor het waddengebied relevant. Het waddengebied en het kustfundament overlappen immers. Op beide gebieden gelden zijn dus zowel de instructieregels voor het waddengebied als de instructieregels voor het kustfundament van toepassing.



Bijlage 4 Barro

Titel 2.5 bevat voornamelijk instructieregels ter bescherming van de Waddenzee. Die bescherming strekt zich via de externe werking ook uit naar ruimtelijke ontwikkelingen in het waddengebied. Voor zover nieuw gebruik of nieuwe bebouwing (of een wijziging daarvan) afzonderlijk of in combinatie ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee, gelden de beschermende bepalingen ook daarvoor. Als landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee worden aangemerkt de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid net inbegrip van duisternis.⁹⁰ De cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee zijn:⁹¹

- a) de in de bodem aanwezige archeologische waarden
- b) de overige voor het gebied kenmerkende cultuurhistorische structuren en elementen, bestaande uit:

- 1°. historische scheepswrakken;
- 2°. verdrongen en onderslibde nederzettingen en ontginningssporen, waaronder de dam Ameland-Holwerd;
- 3°. zeedijken en de daaraan verbonden historische sluizen, waaronder het ensemble Afsluitdijk;
- 4°. landaanwinningswerken;
- 5°. systeem van stuifdijken;
- 6°. systeem van historische vaar- en uitwateringsgeulen, en
- 7°. kappen.

⁹⁰ Art. 2.5.2 lid 1 Barro.

⁹¹ Art. 2.5.2 lid 2 Barro.

Als een ruimtelijk besluit nieuwe bebouwing of nieuw gebruik binnen de begrenzing van het waddengebied mogelijk maakt die significante gevolgen kan hebben voor de hiervoor genoemde landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee dient alvorens dat besluit wordt genomen de gevolgen voor de kwaliteiten van het gebied te worden beoordeeld.⁹² Op grond van die beoordeling dient te worden vastgesteld of het nieuwe grondgebruik of de nieuwe bebouwing significant negatieve gevolgen heeft voor die kwaliteiten. Daarvan is in ieder geval sprake als het gebruik of de bebouwing de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten aantast of bedreigt. Is er sprake van significant negatieve gevolgen voor die kwaliteiten dan mag het bevoegd gezag het ruimtelijke besluit dat voorziet in het gebruik of de bebouwing niet nemen, **tenzij** verzekerd is:

- a. sprake is van **zwaarwegende redenen van groot openbaar belang**, waaronder worden begrepen redenen van sociale of economische aard, argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of bereikbaarheid of sprake is van voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
- b. **geen reële alternatieven** voor handen zijn voor de noodzakelijk geachte activiteiten, en
- c. de optredende schade of andere **negatieve effecten zoveel mogelijk** worden **bepakt**.

Naast deze mogelijke externe werking moeten planologische besluiten die nieuwe bebouwing in het waddengebied toestaan bovendien waarborgen dat die bebouwing aansluit bij de omgeving. Als nieuwe bebouwing **binnen het stedelijk gebied**⁹³ wordt toegestaan, betekent dit dat het planologische besluit moet voorschrijven dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten aansluiten bij de bestaande bebouwing.⁹⁴ Gaat het om nieuwe bebouwing die mogelijk wordt gemaakt **buiten het stedelijke gebied**, dan zullen niet alleen de maximaal toelaatbare bouwhoogten moeten aansluiten bij het omringende landschap, maar zal ook de aard en functie van de bebouwing daarbij moeten aansluiten.⁹⁵

Titel 2.10 Ecologische hoofdstructuur

Het Barro stelt zelf geen beperkingen aan de uitoefening van planologische bevoegdheid door gemeentebesturen binnen de ecologische hoofdstructuur, maar draagt dit op aan de provinciebesturen.⁹⁶ Zij moeten bij provinciale verordening de EHS begrenzen, de wezenlijke kenmerken en waarden daarvan aanwijzen en in het belang van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van die wezenlijke kenmerken en waarden instructieregels

⁹² Art. 2.5.4 Barro.

⁹³ Titel 2.5 kent een eigen definitie van het begrip 'stedelijk gebied': 'Bij bestemmingsplan toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur, met uitzondering van lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of dijken.'

⁹⁴ Art. 2.5.12 lid 1 onder a Barro.

⁹⁵ Art. 2.5.12 lid 1 onder b Barro.

⁹⁶ De provinciale verordeningen die aan deze titel (2.10) uitvoering geven moesten uiterlijk op 30 juni 2013 zijn vastgesteld (art. 3.5 lid 2 Barro).

stellen over de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan.⁹⁷ deze gebieden beschermen tegen gemeentelijke planologische besluiten die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS aantasten.

Bij provinciale verordening moeten instructieregels worden gesteld op grond waarvan het gemeentebestuur geen gemeentelijke ruimtelijke besluiten mag vaststellen⁹⁸ die voorzien in nieuwe activiteiten⁹⁹ die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van EHS-gebieden of een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden of van de samenhang tussen die gebieden, tenzij:

- a. er sprake is van een groot openbaar belang,
- b. er geen reële alternatieven zijn, en
- c. de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.¹⁰⁰

De begrenzing van de EHS kan onder bepaalde voorwaarden bij provinciale verordening worden gewijzigd ten behoeve van een verbetering van de samenhang of een betere planologische inpassing van de EHS, kleinschalige ontwikkelingen en uitvoering van de eerder genoemde compensatieverplichting.¹⁰¹ Voor de bebouwing van de kust kan met name de herbegrenzing ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen van belang zijn. Dit is uitsluitend mogelijk voor zover:

- 1°. de aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden en de samenhang van de ecologische hoofdstructuur beperkt is,
- 2°. de ontwikkeling per saldo gepaard gaat met een versterking van de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur, of een vergroting van de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur, en
- 3°. de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur ten minste gelijk blijft;

⁹⁷ Die regels hebben in ieder geval betrekking op de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan, maar kunnen ook betrekking hebben op de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a sub 2 Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan

⁹⁸ Het gaat hier om bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Bij provinciale verordening kan dit beschermingsregime ook van toepassing worden verklaard op omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a sub 2 Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan Zie art. 2.10.4 lid 2 Barro.

⁹⁹ Het gaat activiteiten die nog niet waren toegestaan op grond van het planologische regime vóór de inwerkingtreding van de provinciale verordening waar de bescherming van de EHS in is geregeld.

¹⁰⁰ Zie art. 2.10.4 Barro. Voor het toestaan van nieuwe bebouwing of terreinverhardingen van militaire terreinen geldt alleen compensatieverplichting (sub c). Zie art. 2.10.4 lid 3 Barro.

¹⁰¹ Zie art. 2.10.5 Barro.

Instructies

Voor specifieke gevallen waarin een bestemmingsplan of beheersverordening niet in overeenstemming is met het nationale of provinciale beleid, kunnen GS of de minister van I en M¹⁰² aan de bestemmingsplanwetgever een instructie geven over de inhoud van een bestemmingsplan. Evenals de bevoegdheid om algemene regels vast te stellen hebben zij de aanwijzingsbevoegdheid uitsluitend voor zover dat met het oog op een goede provinciale respectievelijk nationale ruimtelijke ordening noodzakelijk is. In de aanwijzing moet worden bepaald binnen welke termijn het bestemmingsplan aan de aanwijzing is aangepast. Indien de aanwijzing niet tijdig wordt opgevolgd, kunnen de minister van I en M en GS besluiten om alsnog zelf een inpassingsplan vast te stellen of kunnen GS gebruik maken van de taakverwaarlozingsregeling op grond waarvan zij in plaats en op kosten van het gemeentebestuur uitvoering geven aan de aanwijzing. De aanwijzing kan ook getraptd plaatsvinden; dat wil zeggen dat van rijkswege een aanwijzing wordt gegeven aan GS om binnen een termijn van maximaal drie maanden aan de gemeenteraad een aanwijzing te geven omtrent de vaststelling en de inhoud van het bestemmingsplan.¹⁰³ Het verschil tussen instructies en instructieregels is dat de instructie ziet op een concreet geval en is gericht tot de gemeenteraad van een specifieke gemeente (beschikking-karakter), terwijl instructieregels gelden voor een onbepaald aantal gevallen en voor een onbepaalde groep planwetgevers.

Interventie: reactieve aanwijzing

Niet alleen kunnen Rijk en provincie instructieregels vaststellen en instructies geven om de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming juridisch bindend te sturen, ook kunnen zij met een reactieve aanwijzing interveniëren in gemeentelijke planologische besluitvorming als deze nationale dan wel provinciale belangen doorkruist of dreigt te door kruisen. Door een bestemmingsplan of omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan¹⁰⁴ te treffen met een reactieve aanwijzing kunnen zij bewerkstelligen dat de met het nationale of provinciale beleid strijdige onderdelen van deze besluiten niet inwerking treden.¹⁰⁵ Vereist is wel dat de minister of GS zienswijzen omtrent het ontwerpbestemmingsplan of de ontwerp omgevingsvergunning naar voren moeten hebben gebracht.

De reactieve aanwijzing is bedoeld als *ultimum remedium*. De wetgever heeft dit ook tot uitdrukking gebracht door in art. 3.8 lid 6 Wro voor te schrijven dat in de motivering van het aanwijzingsbesluit wordt vermeld waarom de minister van I en M onderscheidenlijk GS het betrokken nationale of provinciale belang niet met de inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden beschermt. Daarbij wordt bedoeld op de bevoegdheden die zij op grond van hoofdstuk 4 Wro hebben.

¹⁰² De minister kan, al dan niet tezamen met de minister wie het aangaat, een instructie geven.

¹⁰³ Zie art. 4.4 lid 1 sub c jo. Art. 4.2 Wro.

¹⁰⁴ Uitsluitend omgevingsvergunningen waarmee met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan kunnen worden getroffen door een reactieve aanwijzing.

¹⁰⁵ Art. 3.8 lid 6 Wro duidt de aanwijzing aan als 'een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid'. Hieruit volgt dan ook dat de reactieve aanwijzing uitsluitend kan worden gegeven indien provinciale belangen of nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Zie voor de reactieve aanwijzing bij omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan art. 3.13 Wabo.

Bij de invulling van het begrip nationale of provinciale belangen laat de Afdeling de minister en GS echter een ruime mate van beoordelingsvrijheid.¹⁰⁶ Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt bovendien dat GS een reactieve aanwijzing kunnen geven ter bescherming van provinciale belangen waarvoor het stellen van instructieregels in de zin van art. 4.1 lid 1 Wro wordt overwogen of voorbereid.¹⁰⁷ Ook als een bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met reeds in een provinciale verordening vastgestelde instructieregels, kunnen GS dat bestemmingsplan om die reden met een reactieve aanwijzing treffen.¹⁰⁸ Zelfs als er geen provinciale verordening is vastgesteld of wordt voorbereid, maar er wel sprake is van bestendig provinciaal beleid waarmee een bestemmingsplan in strijd is, kan kunnen GS het desbetreffende bestemmingsplan(onderdeel) treffen met een reactieve aanwijzing.¹⁰⁹

De wettelijke plicht om in het aanwijzingsbesluit te motiveren waarom het bovengemeentelijke belang onvoldoende kon worden beschermd door uitoefening van andere bevoegdheden dan de reactieve aanwijzing, is ook in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak aan de orde geweest. Daaruit kan worden afgeleid dat betrekkelijk eenvoudig aan deze motiveringsplicht kan worden voldaan. De Afdeling bestuursrechtspraak accepteert de stelling dat de inpassingsplanbevoegdheid en de instructiebevoegdheid geen reële alternatieven zijn voor het weren van bestemmingsplanregelingen die provinciale respectievelijk nationale ruimtelijke belangen doorkruisen. Deze instrumenten zijn naar het oordeel van de Afdeling vooral bedoeld voor het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen die het Rijk of het provinciebestuur wenselijk of noodzakelijk acht, niet voor het weren van ongewenste gemeentelijke ontwikkelingen.¹¹⁰ In een andere uitspraak accepteert de Afdeling bovendien de stelling van GS¹¹¹ dat het instellen van beroep door de provinciebestuur tegen het bestemmingplan dat een provinciaal belang doorkruist, minder effectief en efficiënt is dan het geven van een reactieve aanwijzing. De Afdeling overweegt in deze uitspraak:

‘In de stukken en het verhandelde ter zitting heeft het college zich op het standpunt gesteld dat in dit geval het geven van een zogenoemde proactieve aanwijzing niet zinvol is, nu die aanwijzing dezelfde inhoud zou hebben als de geldende Omgevingsverordening Overijssel 2009 (hierna: de verordening) waarmee de raad al rekening moest houden. Daarbij kan met een dergelijke aanwijzing niet worden voorkomen dat onderdelen van het bestemmingsplan die in strijd zijn met provinciaal beleid in werking treden, aldus het college. Het vaststellen van een inpassingsplan ligt volgens het college, overeenkomstig de sturingsfilosofie van Provinciale

¹⁰⁶ ABRvS 20 oktober 2010, *AB* 2010/298, m.nt. A.A.J. de Gier, ABRvS 16 februari 2011, *AB* 2011, 119 m.nt. D. Korsche, ABRvS 2 februari 2011, *AB* 2011, 81, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, ABRvS 26 oktober 2011, *AB* 2011/360, m.nt. D. Korsche ABRvS 15 april 2011, *AB* 2011, 228 m.nt. A.A.J. de Gier. Zie ook de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van de Wro waarin de minister aangeeft dat de verantwoordelijkheid voor veel vraagstukken niet exclusief aan één overheidslaag toekomen, maar dat veeleer sprake is van complementaire taken en verantwoordelijkheden: *Kamerstukken I* 2005/06, 28 916, C, p. 4.

¹⁰⁷ Zie o.a. ABRvS 31 oktober 2012, *BR* 2013/19, ABRvS 20 oktober 2010, *AB* 2010/298, m.nt. A.A.J. de Gier,, ABRvS 16 februari 2011, *AB* 2011, 119 m.nt. D. Korsche, ABRvS 15 april 2011, *AB* 2011, 228 m.nt. A.A.J. de Gier.

¹⁰⁸ ABRvS 24 oktober 2012, *AB* 2013/2, m.nt. D. Korsche.

¹⁰⁹ Zie o.a. ABRvS 29 juni 2011, *AB* 2011, 347 m.nt. A.A.J. de Gier, ABRvS 19 oktober 2011,, ECLI:NL:RVS:2011:BT8631 en ABRvS 7 september 2011, *BR* 2012, 4, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker.

¹¹⁰ Zie ABRvS 19 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT8572 en ABRvS 2 februari 2010, *BR* 2011, 73 m.nt. W.J. Bosma.

¹¹¹ De provincie is op grond van art. 1:2 lid 2 Awb belanghebbende bij een bestemmingsplan(onderdeel) dat een provinciaal belang raakt en kan dus ook beroep instellen tegen een dergelijk bestemmingsplan(onderdeel).

Staten van Overijssel, enkel in de rede voor ontwikkelingen die het provinciebestuur met het oog op een goede ruimtelijke ordening juist wenselijk of noodzakelijk acht, daarvan is hier gaan sprake. Voorts is, volgens het college, voldaan aan de eis van de Wro om zoveel mogelijk vooraf heldere kaders mee te geven voor gemeentelijke bestemmingsplannen, ook door het maken van bestuursafspraken ten aanzien van het uitvoeren van het beleid uit het reconstructieplan Salland-Twente. Ten slotte stelt het college dat bewust is gekozen om geen beroep in te stellen tegen het bestemmingsplan, omdat het geven van een reactieve aanwijzing een effectiever en efficiënter middel is. Daartoe verwijst het college eveneens naar de sturingsfilosofie. Gelet op het bovenstaande heeft het college zijn standpunt dat het provinciaal belang in dit geval onvoldoende kon worden beschermd door het toepassen van andere bevoegdheden dan het geven van een reactieve aanwijzing, voldoende gemotiveerd. Het betoog faalt dan ook.¹¹²

GS kunnen ook na de vernietiging van een reactieve aanwijzing door de Afdeling bestuursrechtspraak nog beroep instellen tegen een bestemmingsplan (onderdeel) dat getroffen was door de vernietigde reactieve aanwijzing. De Afdeling acht dat niet in strijd met art. 6 EVRM en het daarin vervatte *ne bis in idem*-beginsel.¹¹³

4.4 Het voorbeeld Katwijk

4.4.1 Gemeentelijk ruimtelijk beleid kustgebied Katwijk

In 2010 heeft de raad van de gemeente Katwijk voor nagenoeg het gehele landelijk gebied van Katwijk in één document een Nota van Uitgangspunten vastgesteld, te weten “Zee, Strand en Duinen”. In deze nota is een beschrijving opgenomen van de ontwikkelingen met betrekking tot vernieuwing en mogelijke uitbreiding van het voorzieningsniveau en zijn de uitgangspunten voor een aantal ontwikkellocaties nader uitgewerkt. De Nota is leidend geweest voor de thans ter plaatse vigerende bestemmingsplannen.

Voor het kustgebied Katwijk gelden twee bestemmingsplannen: het bestemmingsplan “Kustwerk” (vastgesteld op 4 april 2013) en het bestemmingsplan “Duinen” (vastgesteld op 14 maart 2013).

Het bestemmingsplan “Kustwerk Katwijk” ziet expliciet op het strand en de kust en bestrijkt tevens een klein deel van de duinen aan de noord- en westzijde. Het bestemmingsplan “Kustwerk Katwijk” is vastgesteld om een gecombineerd initiatief bestaande uit verschillende onderdelen, die een ruimtelijke samenhang vertonen, planologisch mogelijk te maken. Het gaat kustversterking (dijk in duin), een ondergrondse parkeergarage en ruimtelijke inrichting van de kuststrook.

Het bestemmingsplan “Duinen” ziet expliciet op het duingebied. De overwegende doelstelling van het bestemmingsplan is consoliderend van aard: het bestemmingsplan voorziet het plangebied van een beheersgericht regime waarbij de bestaande waarden beschermd worden.

¹¹² ABRvS 18 juli 2012, AB 2012, 338, m.nt. A.A.J. de Gier.

¹¹³ ABRvS10 februari 2016, JB 2016/67 (ECLI:NL:RVS:2016:324)

In de Toelichting op de bestemmingsplannen “Duinen” en “Kustwerk” wordt aandacht besteed aan de beleidskaders die relevant zijn voor de vaststelling van de bestemmingsplannen. Kort samengevat, stellen de waterveiligheid en het natuurbeschermingsbeleid de randvoorwaarden waarbinnen ruimtelijke en economische ontwikkelingen in het kustgebied kunnen plaatsvinden.

4.4.2 Beleidskaders & regelgeving: Rijk

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte kiest de regering voor een aanpak die Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig moet maken. Om dit te bereiken, wil het Rijk de ruimtelijke ordening “zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven)” brengen en laat het meer over aan gemeenten en provincies (“decentraal, tenzij...”). Het Rijk kiest voor een selectieve inzet van rijksbeleid op 13 nationale belangen. Voor het kustgebied in Katwijk is nationaal belang 9 relevant: ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling). Ten aanzien van het kustfundament wordt het volgende opgemerkt:

“Het Rijk beschermt de primaire waterkeringen (dijken, dammen, kunstwerken en duinen) die in beheer zijn bij het Rijk evenals het kustfundament. Ook stelt het Rijk de normen voor de primaire waterkeringen, ook die in beheer bij waterschappen. Primaire waterkeringen bieden, in combinatie met de hoge gronden, bescherming tegen overstroming vanuit de buitenwateren (de wateren waarvan de waterstand direct beïnvloed wordt bij stormvloed of hoge waterstanden van de grote rivieren, het IJsselmeer, het Markermeer en de zee). De staat van de primaire keringen wordt in een meerjaarlijkse toetsing in beeld gebracht. In het Deltaprogramma worden de opgaven voor de primaire keringen voor de korte en lange termijn inzichtelijk gemaakt. Het beleid om de hoogte van het kustfundament te laten meegroeien met de zeespiegelstijging door zand toe te voegen wordt doorgezet. Daarbij wordt zo veel mogelijk gebruikgemaakt van de natuurlijke dynamiek van het zandige systeem van de kust (zandbewegingen door golven, stroom, wind). Om dit systeem integraal te kunnen beheren, wordt het kustfundament ruimtelijk beschermd met een ‘ja-mits, nee-tenzij’-regime (conform Nationaal Waterplan).”

De 13 nationale belangen worden in hoofdstuk 4 van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uitgewerkt in gebiedsgerichte opgaven. In hoofdstuk 4.8 van de Structuurvisie wordt ten aanzien van de Noordzee en Kust het volgende opgemerkt:

“Voor de Noordzee spelen de volgende ruimtelijke nationale opgaven:

Het waarborgen van een vlotte en veilige afwikkeling van scheepvaartverkeer op doorgaande vaarroutes;

- *Het behoud van het kustfundament en het samen met decentrale overheden uitvoeren van de gebiedsgerichte deelprogramma’s Kust en Waddengebied van het Deltaprogramma;*
- *Het behouden en beschermen van Natura 2000-gebieden en het mariene ecosysteem;*
- *Het waarborgen van voldoende oefenmogelijkheden voor de krijgsmacht;*
- *Het handhaven van het vrije zicht op de horizon vanaf de kust tot 12 zeemijl;*
- *Het bieden van ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen;*
- *Het aanwijzen van ruimte voor zandwinning ten behoeve van kustsuppletie en ophoogzand;*
- *Het aanwijzen van ruimte voor windenergie op zee, winning van olie en gas en ruimte voor CO2-opslag;*
- *Het beschermen van archeologische waarden (verdrongen nederzettingen, scheepswrakken en andere archeologische waarden).*

Onder de kust wordt verstaan het geheel van de ondiepe zee, strand, duinen/ zeedijken en de strook landwaarts met een functionele relatie met de kust. De belangrijkste rijksopgave is duurzame handhaving van de veiligheid van het achterland tegen overstromingen vanuit de zee. De kustveiligheid wordt geborgd in combinatie met behoud en ontwikkeling van functies in de kust (zoals ecologie, recreatie, beroepsvisserij, zeehavens, zeescheepvaart), zolang deze functies de waterveiligheid niet in gevaar brengen. Het deelprogramma Kust van het Deltaprogramma richt zich op het formuleren van een strategie voor de langetermijnveiligheid van de kust in samenhang met andere ontwikkelingsmogelijkheden”.

Naast de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte was bij de vaststelling van de bestemmingsplannen voor het kustgebied van Katwijk het eerste Nationaal Waterplan (2010) relevant. Op basis van de Wet ruimtelijke ordening heeft het Nationaal Waterplan voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie. Voor het kustfundament is door het Rijk gekozen voor bescherming via het waterstaatkundige spoor in het kader van de Waterwet en voor ruimtelijke bescherming via het Barro.

Zoals gezegd, stellen de waterveiligheid en het natuurbeschermingsbeleid de randvoorwaarden waarbinnen ruimtelijke en economische ontwikkelingen in het kustgebied kunnen plaatsvinden. De Structuurvisie en Kustvisie hebben echter het karakter van strategische beleidsdocumenten: het Rijk geeft aan op welke nationale belangen beleid wordt gevoerd en op welke wijze daaraan invulling wordt gegeven. De beleidsuitspraken hebben een globaal en strategisch karakter en hebben geen directe juridische binding. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen zijn gemeenten niet rechtstreeks aan deze strategische visiedocumenten gebonden, maar deze moeten wel in de besluitvorming worden betrokken.

Het Rijk heeft de mogelijkheid om het nationale ruimtelijke beleid naar gemeenten te laten doorwerken door middel van juridische bindende instrumenten. Een voorbeeld daarvan is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Hierna: Barro), waarin de nationale belangen die zijn genoemd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte zijn (her)bevestigd. Het Barro moet in acht worden genomen bij het vaststellen van een bestemmingsplan, hetgeen betekent dat een gemeente niet mag afwijken. Een bestemmingsplan moet derhalve in overeenstemming zijn met het Barro. Hierdoor wordt de beleidsruimte van gemeenten ten aanzien van de inhoud van het bestemmingsplan ingeperkt.

In het Barro zijn regels opgenomen die van belang zijn voor het onderhavige kustgebied. Het gaat daarbij om regels ten aanzien van het kustfundament. Om Nederland te beschermen tegen de zee acht het Rijk een duurzaam kustfundament noodzakelijk. Dit kustfundament moet verdere ruimte bieden voor de versterking van de zeewering met behoud van de natuurlijke waarden. Het kustgebied in Katwijk is gelegen binnen het gebied dat in het Barro is aangewezen als kustfundament. Het Rijk wijst in het Barro de grenzen van het kustfundament aan. De bepalingen die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen zijn gedifferentieerd voor de verschillende zones van het kustfundament. In het Barro zijn regels opgenomen die van belang zijn voor het onderhavige kustgebied Katwijk en die bij de vaststelling van bestemmingsplannen in acht moeten worden genomen.

In het Barro zijn voor het bouwen in het kustfundament de volgende regels opgenomen:

Art. 2.3.2

In een bestemmingsplan dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan worden geen activiteiten mogelijk gemaakt die een belemmering vormen voor het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee.

Ten aanzien van de mogelijkheden om te bouwen in het kustfundament buiten het stedelijk gebied, bepaalt art. 2.3.5 het volgende:

1 Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden buiten het stedelijk gebied maakt ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing mogelijk.

2 Het eerste lid is niet van toepassing op:

a. bouwwerken ten behoeve van tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten;

b. herbouw of verbouw van een bestaand bouwwerk waarbij een eenmalige uitbreiding van het grondoppervlak met ten hoogste tien procent is toegestaan, te rekenen vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit;

c. bouwwerken voor het openbaar belang voor zover deze bouwwerken niet buiten de gronden, bedoeld in het eerste lid, tot stand gebracht kunnen worden. Tot deze bouwwerken behoren in elk geval:

1°. bouwwerken voor telecommunicatievoorzieningen, opsporing, winning, opslag en transport van olie, gas en water, transport van elektriciteit en kleinschalige opwekking van elektriciteit door middel van windturbines;

2°. bouwwerken voor het operationeel beheer van natuur of van hulpdiensten;

3°. bouwwerken voor de waterstaatkundige functie van het kustfundament.

3 Het eerste lid is niet van toepassing voor zover nieuwe bebouwing bijdraagt aan versterking van het zandige deel van het kustfundament.

In art. 2.3.1 lid 1 Barro wordt de volgende definitie gegeven van het begrip “stedelijk gebied”:
“bij bestemmingsplan toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van dat samenstel en met uitzondering van lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of dijken.”

4.4.3 Beleidskaders & regelgeving provincie Zuid-Holland

Voor de vaststelling van de bestemmingsplannen die betrekking hebben op het kustgebied Katwijk was de Provinciale Structuurvisie (2010) relevant. De Structuurvisie is een strategisch plan, dat de ambities van provinciaal belang bevat voor de periode tot 2020 met een doorkijk naar 2040. Duurzame ontwikkeling en klimaatbestendigheid zijn belangrijke pijlers.

In de Provinciale Structuurvisie wordt in het hoofdstuk duurzaam en klimaatbestendige deltaprovincie aandacht geschonken aan het belang van het verbeteren van de waterveiligheid. Tot het verbeteren van de waterveiligheid behoren de volgende onderdelen:

- primaire waterkeringen langs de kust en langs de rivieren versterken, met behoud van de ruimtelijke kwaliteit;
- regionale keringen versterken, met behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;
- mogelijkheden creëren voor ruimtelijke ontwikkelingen in buitendijkse gebieden met behoud van veiligheid tegen overstromingen; en
- mogelijkheden creëren voor ruimtelijke ontwikkelingen in kwetsbare binnendijkse gebieden met behoud van veiligheid tegen overstromingen.

Voor de kustveiligheid is het belangrijk om het kustfundament te handhaven en aan het kustfundament geen zand te onttrekken. In het gedeelte van het kustfundament dat binnen stads- en dorpsgebied ligt, mag uitbreiding van stedelijke functies of infrastructuur geen nadelige gevolgen hebben voor de waterstaatkundige veiligheid.

Ten aanzien van culturele, recreatieve en toeristische voorzieningen wordt in de provinciale structuurvisie aangegeven dat de kust en de duinen kansen bieden voor verdere ontwikkeling van recreatie en toerisme. De uiteenlopende kwaliteiten vragen om een gedifferentieerde benadering. Toeristische voorzieningen en attracties van nationaal of internationaal niveau met een meer specifiek karakter zijn aangeduid als toeristisch centrum. Het betreft een aantal belangrijke badplaatsen en attracties langs de kust, waaronder Katwijk. Deze badplaatsen kunnen zich, ieder op hun eigen wijze, verder ontwikkelen tot toeristische attracties van Europese allure. De overige badplaatsen hebben een meer regionale functie.

Net als op Rijksniveau, is de provinciale structuurvisie een beleidsdocumenten, zonder directe juridische binding. De doorwerking naar gemeentelijke besluitvorming vindt plaats via de provinciale verordening. Ten tijde van de vaststelling van de bestemmingsplannen in het kustgebied Katwijk was de Provinciale Verordening Ruimte (2010) relevant. In deze Verordening uit 2010 waren regels gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen en de inhoud van de toelichting van bestemmingsplannen. De in deze verordening genoemde en uitgewerkte onderwerpen zijn limitatief, en betroffen onder meer bebouwingscontouren, ontheffing van de bebouwingscontour, Ecologische Hoofdstructuur (EHS), primaire en regionale waterkeringen.

De bepalingen in de Provinciale Verordening Ruimte 2010 ten aanzien van de bebouwingscontour waren ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan “Duinen” relevant. Het plangebied viel (grotendeels) buiten de bebouwingscontour.

Art. 3 van de Verordening 2010 gaf regels voor het gebied buiten de bebouwingscontouren. Het eerste lid bepaalde dat bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren bestemmingen uitsluiten die nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies mogelijk maken. In het tweede en vierde lid van art. 3 werden voor bepaalde ontwikkelingen – onder voorwaarden - uitzonderingen gemaakt. Art. 3, lid 2, sub d maakt bijvoorbeeld een uitzondering voor noodzakelijke bebouwing: nieuwe bebouwing en de daarbij behorende voorzieningen voor natuurbeheer, waterbeheer, veiligheid, hulpdiensten, de levering van gas, water of elektriciteit. Daarbij moet voor het oprichten van nieuwe bebouwing voor hulpdiensten (zoals

brandweerkazernes en ambulanceposten) worden aangetoond dat er geen goede alternatieve locatie beschikbaar is binnen de bebouwingscontour.

Art. 3 lid 4 bepaalt ten aanzien van recreatieve functies buiten de bebouwingscontouren het volgende:

Bestemmingsplannen voor gronden gelegen buiten de bebouwingscontouren (zoals aangegeven op kaart 1) die betrekking hebben op recreatieve functies, mogen uitsluitend de volgende nieuwe bebouwing toelaten:

a) kleinschalige bebouwing voor recreatie

Kleinschalige bebouwing, uitgezonderd recreatiewoningen en bedrijfswoningen, met een omvang van minder dan 1.000m² bruto vloeroppervlak, passend bij en ondersteunend aan de recreatieve functie van het gebied.

Medegebruik voor ondergeschikte andere functies kan worden toegelaten, mits passend bij de hoofdfunctie.

b) recreatiewoningen

Recreatiewoningen en de bijbehorende gemeenschappelijke voorzieningen als onderdeel van een complex van recreatiewoningen, binnen de op kaart 1 aangegeven gebieden voor verblijfsrecreatie, onder de voorwaarde van goede landschappelijke inpassing. Voor de op de kaart 1 aangegeven gebieden voor verblijfsrecreatie op de Kop van Goeree zijn aanvullend de toetsingscriteria voor extra ruimtebehoefte uit het voormalige streekplan Zuid-Holland Zuid (Provinciale Staten, 17 mei 2000) van toepassing. In beginsel dient het aantal verblijfseenheden in deze gebieden gelijk te blijven (peildatum 1 januari 1999).

c) bebouwing op het strand

Nieuwe bebouwing op de gronden die op kaart 1 behorende bij deze verordening zijn aangewezen voor strandbebouwing, waarbij moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

i de bebouwing ondersteunt het recreatieve karakter van de kust;

ii de bebouwing is gemakkelijk verwijderbaar;

iii de bebouwing vormt geen belemmering voor het onderhoud, de veiligheid of de versterking van de aanwezige waterkeringen. Hierbij is advies nodig van de beheerder van de waterkering.

4.4.4 Bestemmingsplannen

Het gebied dat binnen het bestemmingsplan “Duinen” valt, heeft, behoudens de bestaande specifieke vormen van bebouwing en gebruik die verspreid voorkomen, de bestemming Natuur-Duinen gekregen. Aan deze bestemming is een beschermende regeling voor bebouwing gekoppeld. Art. 8.2 van de planvoorschriften maakt bebouwing slechts beperkt mogelijk. Het bestemmingsplan “Kustwerk” geeft vergelijkbare bouwregels voor gronden die zijn gelegen binnen de bestemming Natuur-Duinen. Ook hier is bebouwing slechts beperkt mogelijk: uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mogen worden gebouwd ten dienste van de bestemming. Bovendien wordt de hoogte van de bouwwerken beperkt.

Het bestemmingsplan “Duinen” maakt uitbreiding van bestaande bebouwing slechts in beperkte mate mogelijk. Zo voorziet het plan in enige uitbreidingsmogelijkheden bij twee Recreatieterreinen. Voorts voorziet het bestemmingsplan “Duinen” in enige uitbreidingsmogelijkheden op het terrein van het waterwinbedrijf, die nodig zijn in het kader van waterbeheer, waterwinning en zuivering en zijn gebonden aan de huidige locatie in de duinen.

Paviljoenhouders in Katwijk hebben verzocht om een verruiming van de oppervlaktemaat van de Katwijkse strandpaviljoens. Het huidige “exploitatievlak” van maximaal 600 m² wordt verruimd naar 1.000 m². Daarvan is 600 m² bedoeld voor opstallen en 400 m² voor (onoverdekt) terras. Naast uitbreiding van de paviljoens is er echter ook behoefte tot uitbreiding van de strandhuisjes. De verruiming wordt toegestaan onder de volgende voorwaarden:

Voor de vaststelling van het bestemmingsplan “Kustwerk Katwijk” was de vraag relevant of, en zo ja, in welke gebieden en onder welke voorwaarden jaarrondexploitatie voor strandpaviljoenhouders in Katwijk is toegestaan.

In beginsel was destijds op basis van de Verordening geen (nieuwe) verstedelijking buiten de bebouwingscontouren toegestaan en mochten geen recreatieve functies of bebouwing voor extensieve recreatieve functies mogelijk gemaakt worden. Nieuwe strandbebouwing is op basis van de Verordening slechts onder voorwaarden mogelijk. Op de gronden die zijn aangewezen voor strandbebouwing is nieuwe bebouwing slechts onder voorwaarden mogelijk. De bebouwing moet het recreatieve karakter van de kust ondersteunen, moet gemakkelijk verwijderbaar zijn en mag geen belemmering vormen voor het onderhoud, de veiligheid of de versterking van de aanwezige waterkeringen.

De Verordening sluit strandpaviljoens met een jaarrondexploitatie niet uit, wel kunnen hiervoor beperkingen gelden vanwege de waterveiligheid of natuuraspecten.

In het bestemmingsplan “Kustwerk” gaat het niet om nieuwe bebouwing, maar om verplaatsing van bestaande bebouwing (met enige uitbreiding).

In de gedetailleerde planvoorschriften komt tot uitdrukking dat rekening is gehouden met waarden als het uitzicht op zee, openheid, afwisseling van bebouwde en onbebouwde ruimte, het waarborgen van bebouwingsvrije stroken en het voorkomen van negatieve effecten op de achterliggende duinen.

Art. 5 bepaalt – voor zover relevant- ten aanzien van de bestemming Recreatie-Duinen het volgende:

(...)

5.1.2 Aanvullende doeleinden

In aanvulling op het bepaalde onder lid 5.1.1 zijn de voor Recreatie - Duinen aangewezen gronden tevens bestemd voor:
a maximaal 16 paviljoens gedurende de zomerperiode met dien verstande dat het bedrijfsvloeroppervlak van een paviljoen maximaal 1.000 m² mag bedragen;

b strandhuisjes gedurende de zomerperiode;

c strand- en sportvoorzieningen (zoals strandcabines);

d maximaal drie watersportverenigingen gedurende de zomerperiode;

e reddingposten waaronder begrepen EHBO- en politieposten; met bijbehorende gebouwen, bouwwerken geen gebouw zijnde, wegen en paden, groenvoorzieningen, water en voorzieningen voor de waterhuishouding

(...)

5.2.2 Gebouwen ten behoeve van de onder lid 5.1.2 opgenomen functies

Gebouwen mogen worden gebouwd ten behoeve van paviljoens, strandhuisjes, reddingsposten (waaronder EHBO- en politieposten) en watersportverenigingen.

a gebouwen ten behoeve van paviljoens voldoen aan de volgende kenmerken:

- 1 de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen ten behoeve van een paviljoen bedraagt maximaal 600 m²;*
- 2 de breedte bedraagt maximaal 60 m;*
- 3 de diepte bedraagt maximaal 25 m;*
- 4 de goothoogte bedraagt maximaal 3 m;*
- 5 de bouwhoogte bedraagt maximaal 5 m;*
- 6 het paviljoen bestaat uit één hoofdgebouw (met eventuele aan- of uitbouwen);*
- 7 het paviljoen bestaat uit maximaal één bouwlaag met kap (een kelder is niet toegestaan);*
- 8 het paviljoen is voorzien van een kap met een helling van tenminste 15° en ten hoogste 45°;*
- 9 de nokrichting loopt (nagenoeg) parallel aan de duinvoet;*
- 10 de lange zijde van een paviljoen ligt parallel of nagenoeg parallel aan de duinvoet;*
- 11 het paviljoen is gelegen op een afstand van minimaal 3 m en maximaal 8 m uit de afrastering;*
- 12 het paviljoen is gelegen op een afstand van minimaal 5 m van aangrenzende strandhuisjes;*
- 13 het paviljoen is gelegen op een afstand van minimaal 10 m van een aangrenzend paviljoen;*
- 14 minimaal 25% van de breedte van het strandvak dient uit aaneengesloten open ruimte te bestaan;*

b strandhuisjes voldoen aan de volgende kenmerken:

- 1 de goothoogte bedraagt maximaal 3 m;*
- 2 de bouwhoogte bedraagt maximaal 4,5 m;*
- 3 het strandhuisje bestaat uit één hoofdgebouw (geen aan- of uitbouwen);*
- 4 de oppervlakte per strandhuisje bedraagt maximaal 35 m²;*
- 5 de strandhuisjes zijn voorzien van een kap met een helling van tenminste 25° en ten hoogste 45°;*
- 6 de strandhuisjes zijn gebouwd in de vorm van maximaal één rij;*
- 7 de lange zijde van een strandhuisje loopt haaks op de duinvoet;*
- 8 de strandhuisjes zijn gelegen op een afstand van minimaal 3 m en maximaal 8 m uit de afrastering;*
- 9 de entree van een strandhuisje berijdt zich aan de zeezijde;*
- 10 de strandhuisjes zijn gelegen op een afstand van minimaal 5 m van een aangrenzend paviljoen;*
- 11 de minimale onderlinge afstand tussen strandhuisjes bedraagt 3 m;*
- 12 de nokrichting van een strandhuisje loopt haaks op duinvoet;*
- 13 de strandhuisjes staan op gelijke afstand van elkaar en van de duinvoet;*
- 14 minimaal 25% van de breedte van het strandvak dient uit aaneengesloten open ruimte te bestaan;*

c gebouwen ten behoeve van reddingsposten (waaronder EHBO- en politieposten) voldoen aan de volgende kenmerken:

- 1 de oppervlakte per gebouw bedraagt maximaal 150 m²;*
- 2 het aantal gebouwen bedraagt maximaal één per reddingspost;*
- 3 de bouwhoogte bedraagt maximaal 7 m;*

d gebouwen ten behoeve van watersportverenigingen voldoen aan de volgende kenmerken:

- 1 de oppervlakte bedraagt maximaal 300 m² per watersportvereniging;*
- 2 van de oppervlakte als bedoeld onder 1 mag maximaal 75 m² gebruikt worden voor een uitkijkpost;*
- 3 de maximale bouwhoogte bedraagt 5,5 m;*
- 4 de maximale bouwhoogte van een uitkijkpost bedraagt 7,5 m;*
- 5 de gebouwen zijn gelegen op een afstand van minimaal 3 m en maximaal 8 m uit de afrastering;*

5.2.3 Bouwwerken geen gebouw zijnde

- a de bouwhoogte van terrasafscheidings bedraagt ten hoogste 2 m;*
- b de bouwhoogte van vlaggenmasten bedraagt ten hoogste 10 m; het aantal per paviljoen bedraagt maximaal 5;*
- c de bouwhoogte van verlichtingsmasten en reclame-uitingen bij een paviljoen bedraagt ten hoogste de nokhoogte van het paviljoen;*
- d de bouwhoogte van een dijkconstructie bedraagt maximaal NAP + 7,5 m;*
- e de bouwhoogte van overige bouwwerken geen gebouw zijnde, bedraagt ten hoogste 3 m.*

Art. 6 Recreatie-Strand bepaalt het volgende:

Bestemmingsomschrijving

De voor Recreatie - Strand aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a strand en duinen;*
- b recreatief medegebruik;*
- c maximaal 16 paviljoens gedurende de zomerperiode met dien verstande dat het bedrijfsvloeroppervlak van een paviljoen maximaal 1.000 m² mag bedragen;*
- d strandhuisjes gedurende de zomerperiode;*
- e strand- en sportvoorzieningen (zoals strandcabines);*
- f voetpaden;*
- g maximaal drie watersportverenigingen gedurende de zomerperiode;*
- h reddingsposten waaronder begrepen EHBO- en politieposten;*
- i strandafgangen inclusief strandplein;*
- j evenementen, waarbij uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenemententerrein' maximaal drie meerdaagse muzikevenementen zijn toegestaan met een totaal maximum van 15 dagen per jaar; met bijbehorende gebouwen, bouwwerken geen gebouw zijnde, wegen en paden, groenvoorzieningen, water en voorzieningen voor de waterhuishouding.*

6.2 Bouwregels

6.2.1 Gebouwen

Gebouwen mogen worden gebouwd ten behoeve van paviljoens, strandhuisjes, reddingsposten (waaronder EHBO- en politieposten) en watersportverenigingen.

6.2.2 Paviljoens

Gebouwen ten behoeve van paviljoens voldoen aan de volgende kenmerken:

- a de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen ten behoeve van een paviljoen bedraagt maximaal 600 m²;*
- b de breedte bedraagt maximaal 60 m;*
- c de diepte bedraagt maximaal 25 m;*
- d de goothoogte bedraagt maximaal 3 m;*
- e de bouwhoogte bedraagt maximaal 5 m;*
- f in aanvulling op sub e bedraagt ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - hoogte' de bouwhoogte maximaal NAP + 9,5 m;*
- g het paviljoen bestaat uit één hoofdgebouw (met eventuele aan- of uitbouwen);*
- h het paviljoen bestaat uit maximaal één bouwlaag met kap (een kelder is niet toegestaan);*
- i het paviljoen is voorzien van een kap met een helling van tenminste 15° en ten hoogste 45°;*
- j de nokrichting loopt (nagenoeg) parallel aan de duinvoet;*
- k de lange zijde loopt parallel aan duinvoet;*
- l het paviljoen is gelegen op een afstand van minimaal 3 m en maximaal 8 m uit de afgrastering;*
- m het paviljoen is gelegen op een afstand van minimaal 5 m van aangrenzende strandhuisjes;*

n het paviljoen is gelegen op een afstand van minimaal 10 m van een aangrenzend paviljoen;
o minimaal 25% van de breedte van het strandvak dient uit aaneengesloten open ruimte te bestaan.

6.2.3 Strandhuisjes

Strandhuisjes voldoen aan de volgende kenmerken:

- a* de goothoogte bedraagt maximaal 3 m;
- b* de bouwhoogte bedraagt maximaal 4,5 m;
- c* in aanvulling op *b* bedraagt ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouw-aanduiding - hoogte' de bouwhoogte maximaal 9,5 m + NAP;
- d* het strandhuisje bestaat uit één hoofdgebouw (geen aan- of uitbouwen);
- e* de oppervlakte per strandhuisje bedraagt maximaal 35 m²;
- f* de strandhuisjes zijn voorzien van een kap met een helling van tenminste 25° en ten hoogste 45°;
- g* de strandhuisjes zijn gebouwd in de vorm van maximaal één rij;
- h* de lange zijde van een strandhuisje loopt haaks op de duinvoet;
- i* de strandhuisjes zijn gelegen op een afstand van minimaal 3 m en maximaal 8 m uit de afrastering;
- j* in afwijking van sub *i* zijn de strandhuisjes gelegen op minimaal 8 m uit de afrastering in het geval van jaarrond bebouwing van bijbehorend paviljoen;
- k* sub *j* is niet van toepassing op de gronden met de aanduiding 'specifieke bouw-aanduiding - hoogte';
- l* de entree van een strandhuisje bevindt zich aan de zeezijde;
- m* de strandhuisjes zijn gelegen op een afstand van minimaal 5 m van een aangrenzend paviljoen;
- n* de minimale onderlinge afstand tussen strandhuisjes bedraagt 3 m;
- o* de nokrichting van een strandhuisje haaks loopt op duinvoet;
- p* de strandhuisjes staan op gelijke afstand van elkaar en van de duinvoet;
- q* minimaal 25% van de breedte van het strandvak dient uit aaneengesloten open ruimte te bestaan.

6.2.4 Reddingsposten

Gebouwen ten behoeve van reddingsposten (waaronder EHBO- en politieposten) voldoen aan de volgende kenmerken:

- a* de oppervlakte per gebouw bedraagt maximaal 150 m²;
- b* het aantal gebouwen bedraagt maximaal één per reddingspost;
- c* de bouwhoogte bedraagt maximaal NAP + 12 m.

6.2.5 Watersportverenigingen

Gebouwen ten behoeve van watersportverenigingen voldoen aan de volgende kenmerken:

- a* de oppervlakte bedraagt maximaal 300 m² per watersportvereniging;
- b* van de oppervlakte als bedoeld onder *a* mag maximaal 75 m² gebruikt worden voor een uitkijkpost;
- c* de maximale bouwhoogte bedraagt 5,5 m;
- d* de maximale bouwhoogte van een uitkijkpost bedraagt 7,5 m;
- e* in afwijking van sub *c* bedraagt de maximale bouwhoogte ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouw-aanduiding - hoogte' NAP + 9,5 m;
- f* in afwijking van sub *d* bedraagt de maximale bouwhoogte van een uitkijkpost ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouw-aanduiding - hoogte' NAP + 11 m;
- g* de gebouwen zijn gelegen op een afstand van minimaal 3 m en maximaal 8 m uit de afrastering;
- h* in afwijking van sub *a* en *b* mag ter plaatse van de aanduiding 'sport' de maximale oppervlakte van maximaal één watersportvereniging 600 m² bedragen, waarvan 75 m² mag gebruikt worden voor een uitkijkpost;

6.2.6 Bouwwerken geen gebouw zijnde

- a* de bouwhoogte van terrasafscheidings bedraagt ten hoogste 2 m;

b de bouwhoogte van vlaggenmasten bedraagt ten hoogste 10 m; het aantal per paviljoen bedraagt maximaal 5;

c de bouwhoogte van verlichtingsmasten en reclame-uitingen bij een paviljoen bedraagt ten hoogste de nokhoogte van het paviljoen;

d de bouwhoogte

6.3 Afwijken van de gebruiksregels

Het bevoegd gezag is bevoegd af te wijken van het bepaalde onder lid 6.1 en 6.2 ten behoeve van het toestaan van paviljoens, reddingsposten en watersportverenigingen op het strand gedurende de winterperiode met dien verstande dat:

a de minimale hoogte van de onderkant van het vloerpeil op NAP + 4,5 m ligt;

b de maximale hoogte van de onderkant van het vloerpeil op NAP + 6 m ligt;

c vooraf advies is ingewonnen bij het Hoogheemraadschap van Rijnland en Rijkswaterstaat;

d de gemeente binnen het kader van een omgevingsvergunning aan de provincie van Zuid-Holland om een verklaring van geen bedenkingen vraagt op grond van de Natuurbeschermingswet;

e de ruimte tussen jaarrondbebouwing en de afrastering ter hoogte of ter plaatse van Natura 2000-gebieden vrij moet zijn van obstakels die verstuiwing tegen kunnen gaan;

f alle bebouwing op het strandvak gebouwd wordt op minimaal 8 meter uit de afrastering;

g in afwijking van sub f mag ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouw aanduiding- hoogte' gedurende de zomerperiode bebouwing op minimaal 3 uit de afrastering aanwezig zijn.

De conclusie luidt dat het bestemmingsplan – onder strikte voorwaarden - een basis biedt voor uitbreiding van de paviljoens en strandhuisjes. Het bestemmingsplan bevat in beginsel slechts seizoensgebonden bouw mogelijkheden voor paviljoens, strandhuisjes en strandcabines op het strand. Verder mogen gebouwen ten behoeve van reddingsposten en watersportverenigingen worden opgericht. Deze gebouwen moeten voldoen aan de (gedetailleerde) voorschriften van de bouwregels in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan bevat gedetailleerde voorschriften die betrekking hebben op de hoogte, breedte, diepte en situering van de strandbebouwing.

Zoals gezegd, staat de bestemmingsregeling uitsluitend in de zomerperiode strandpaviljoens toe. Het streven van de gemeente Katwijk is echter, om jaarrondtoerisme te realiseren. Daartoe is in art. 6.3 een afwijkingsbevoegdheid opgenomen, op grond waarvan het college – onder strikte voorwaarden - vergunning kan verlenen voor jaarrondbebouwing op het strand. De provinciale verordening sluit jaarrond exploiteren niet uit, maar er kunnen beperkingen gelden vanwege de waterveiligheid of natuurbescherming. Om die reden moet de gemeente vooraf advies vragen aan het Hoogheemraadschap van Rijnland en Rijkswaterstaat. Bovendien moet de provincie van Zuid-Holland een verklaring van geen bedenkingen afgeven op grond van de Natuurbeschermingswet. Het Hoogheemraadschap stelt voorwaarden aan het plaatsen van jaarrond bebouwing op het strand, om te voorkomen dat de natuurlijke vestuiving van zand te veel wordt beperkt. Om die reden wil het Hoogheemraadschap bebouwingsvrije stroken behouden. Het bestemmingsplan legt geen situering vast, maar er is in overleg met het Hoogheemraadschap en de gebruikers van de strandvakken een basiskaart voor mogelijkheden van jaarrondexploitatie opgesteld. In de basiskaart zijn de beperkingen ten aanzien van de breedte en situering van de paviljoens verwerkt. De basiskaart wordt gebruikt om de onderlinge afstand en de maximale breedte van de bouwwerken te bepalen.

4.4.5 Staat het Barro strandbebouwing toe?

Art. 2.3.5 Barro bepaalt dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden buiten het stedelijk gebied, ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing mogelijk maakt. Uit art. 2.3.1 lid 1 Barro volgt, dat onder “nieuwe bebouwing” ook de het vervangen en uitbreiden van bestaande bebouwing valt. Nieuwe bebouwing wordt immers gedefinieerd als “het oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke omvang”.

Deze bepaling geldt (onder andere) echter niet voor bouwwerken ten behoeve van tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten (het nee-tenzij principe). Dat betekent dat seizoensgebonden strandbebouwing zonder meer door het Barro wordt toegestaan. Ook een uitbreiding van de seizoensgebonden strandbebouwing is zonder meer toegestaan.

Artikel 2.3.2 Barro is eveneens relevant voor het bestemmingsplan, voor zover deze bepaling beoogt het uitzicht op de vrije horizon te beschermen. Daarmee is in het bestemmingsplan rekening gehouden door middel van gedetailleerde planvoorschriften. . Om er voor te zorgen dat de strandbebouwing het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn niet beperkt, zijn voorschriften opgenomen ten aanzien van de maximum omvang zoals hoogte.

Het stedelijk gebied wordt in art. 2.3.1 lid 1 Barro gedefinieerd als “bij bestemmingsplan toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van dat samenstel en met uitzondering van lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of dijken”.

In de Toelichting bij het Barro wordt het volgende opgemerkt over het doel van deze definitie:

“In het beleid is onderscheid gemaakt tussen het stedelijk gebied en het onbebouwde gebied van het kustfundament. Doel hiervan is het voorkomen van nieuwe bebouwing in het onbebouwde gebied van het kustfundament. Om die reden is de omschrijving van «stedelijk gebied» (artikel 2.3.1, eerste lid) voor de bescherming van het kustfundament aangescherpt. Stedelijk groen gelegen aan de rand van het bebouwd gebied wordt niet tot het stedelijk gebied gerekend. Dit vanwege de mogelijke aantasting van het kustfundament bij een eventuele transformatie van stedelijk groen naar stedelijke bebouwing.”

Hoewel het bestemmingsplan leidend is voor de vraag of een gebied moet worden beschouwd als een stedelijk gebied, beoogt het Barro te voorkomen dat nieuwe bestemmingsplannen worden vastgesteld waarin wordt voorzien in nieuwe permanente bebouwing binnen het onbebouwde gebied van het kustfundament. Jaarronde exploitatie van strandpaviljoens zou derhalve problematisch kunnen zijn, voor zover het gaat om nieuwe, permanente strandpaviljoens buiten het stedelijk gebied, zoals gedefinieerd in het Barro.

4.4.6 Heeft de nieuwe Provinciale Verordening Ruimte 2014 consequenties voor nieuwe strandbebouwing?

De Provinciale Verordening ruimte 2014 (geconsolideerde versie) bevat geen bebouwingscontouren meer. Evenmin komen in de Verordening 2014 bepalingen voor die

expliciet betrekking hebben op strandbebouwing. Art. 2.1.1 lid 1 Verordening 2014 bevat de ladder voor duurzame verstedelijking:

Artikel 2.1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

Lid 1 Ladder voor duurzame verstedelijking

Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende eisen:

- a. de stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele behoefte, die zo nodig regionaal is afgestemd;*
- b. in die behoefte wordt binnen het bestaand stads- en dorpsgebied voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, of*
- c. indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stads- en dorpsgebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt gebruik gemaakt van locaties die,*
 - i gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld,*
 - ii passen in de doelstellingen en richtpunten van de kwaliteitskaart van de Visie ruimte en mobiliteit, waarbij artikel 2.2.1. van toepassing is, en*
 - iii zijn opgenomen in het Programma ruimte, voor zover het gaat om locaties groter dan 3 hectare.*

Lid 2 Bestaand stads- en dorpsgebied

Onder bestaand stads- en dorpsgebied als bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt verstaan:

bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing, met inbegrip van daartoe bouwrijp gemaakte terreinen, ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid (uitgezonderd glastuinbouw), detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Lid 3 Toepassing ladder voor duurzame verstedelijking op regionaal niveau

Gedeputeerde Staten kunnen bij de aanvaarding van een regionale visie aangeven in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking op regionaal niveau geheel of gedeeltelijk is doorlopen. In de toelichting van het bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid, kan in dat geval worden verwezen naar de regionale visie als motivering of gedeeltelijke motivering dat de stedelijke ontwikkeling voldoet aan het eerste lid.

Het uitgangspunt is, dat stedelijke ontwikkeling primair plaatsvindt binnen “bestaand stads- en dorpsgebied” De begrenzing van het “bestaand stads- en dorpsgebied” is derhalve relevant. Uit de Toelichting op de Verordening blijkt dat onbebouwd gebied, niet zijnde stedelijk groen, in elk geval niet onder bestaand stads- en dorpsgebied kan vallen.

Voort is het de vraag of strandbebouwing kan worden beschouwd als “verstedelijking”. Art. 1.1 onder mm van de Verordening 2014 definieert het begrip “stedelijke ontwikkeling” als volgt:

“ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”.

Daarnaast bevat de Verordening 2014 bepalingen betreffende de ruimtelijke kwaliteit bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Het uitgangspunt van het ruimtelijke kwaliteitsbeleid is “ja, mits”: ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk met behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Dat betekent dat de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de aard en schaal van het gebied en voldoende aan de richtpunten van de kwaliteitskaart (art. 2.2.1 lid 1, onder a). Wanneer de ruimtelijke ontwikkeling niet past binnen het gebied moet de ruimtelijke kwaliteit worden gewaarborgd, zonodig door het treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen.

Art. 2.2.1 lid 2 bevat uitzonderingen voor ruimtelijke ontwikkelingen die niet passen binnen het gebied (art. 2.2.1 lid 1 onder b en c). Deze ruimtelijke ontwikkelingen zijn niet of onder voorwaarden mogelijk in gebieden met beschermingscategorie 1 of 2.

Een deel van het duingebied bij Katwijk behoort tot de Ecologische Hoofdstructuur of een natura 2000 gebied dat wordt aangeduid als een gebied met beschermingscategorie 1. Ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden met beschermingscategorie 1 zijn in beginsel alleen mogelijk voor zover ze bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de specifieke waarden. Bovendien valt een deel van het gebied onder de groene buffer, dat wordt aangeduid als een gebied met beschermingscategorie 2. Binnen deze gebieden wil de provincie een aantal specifieke waarden en gebieden in stand houden omdat ze landschappelijk, ecologisch of qua gebruikswaarde bijzonder en kwetsbaar zijn. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn in deze gebieden mogelijk met inachtneming van het instandhouden van de specifieke waarden.

Het strand van Katwijk valt niet onder een gebied met een beschermingsregime. Wel moeten nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen passen binnen de aard en schaal van het gebied en voldoen aan de richtpunten van de kwaliteitskaart.

Ten aanzien van het strand is op de kwaliteitskaart het volgende opgenomen:

“De beleving van het strand kenmerkt zich door een afwisseling van (drukke) strandopgangen en boulevards, waar strandtenten en strandhuisjes vaak het beeld bepalen, naar zeer rustige stranden zonder bebouwing. Deze diversiteit is een kwaliteit van het strand als belangrijke openbare en recreatieve ruimte van Zuid-Holland.

Richtpunt:

Ontwikkelingen dragen zorg voor het behoud van het openbare karakter en de afwisseling in de belevingskwaliteit (van druk naar rustig) langs de kust van Zuid-Holland. Nieuwe strandbebouwing sluit aan bij bestaande bebouwing bij strandopgangen en boulevards en vormt geen belemmering voor de aanwezige waterkering.”

Dit richtpunt sluit permanente nieuwe strandbebouwing niet uit, maar stelt voorwaarden aan de locatie (aansluiten bij bestaande bebouwing bij strandopgangen en boulevards) en bovendien mag de bebouwing geen belemmering vormen voor de aanwezig waterkering.

4.4.7 Conclusies

Het vigerende bestemmingsplan “Duinen” maakt in het duingebied slechts zeer beperkt bebouwing mogelijk. De mogelijkheden voor strandbebouwing zijn uitgebreid in het bestemmingsplan “Kustwerk”. Het bestemmingsplan bevat gedetailleerde planvoorschriften die betrekking hebben op de oppervlakte en situering van strandbebouwing. In de planvoorschriften komt tot uitdrukking dat rekening is gehouden met waarden als uitzicht op zee, openheid, afwisseling van bebouwde en onbebouwde ruimte en het voorkomen van negatieve effecten op de achterliggende duinen.

Via de verlening van een omgevingsvergunning voor binnenplans afwijken kunnen strandpaviljoens jaarrond exploiteren. Voorafgaand aan het verlenen van een omgevingsvergunning is echter een positief advies van het Hoogheemraadschap en een verklaring van geen bedenkingen van de provincie nodig, ter bescherming van natuurwaarden en waterveiligheid.

De Provinciale Verordening Ruimte 2014 bevat geen bindende regels ten aanzien van de mogelijkheden voor strandbebouwing.

Het thans vigerende Barro beoogt nieuwe permanente bebouwing buiten het stedelijk gebied dat is gelegen binnen het kustfundament te voorkomen.

5. Het juridisch instrumentarium op grond van de waterregelgeving

5.1 Inleiding

De bebouwing van de kust wordt ook gereguleerd door waterregelgeving. Die waterregelgeving is voornamelijk te vinden in de Waterwet en de Waterschapswet en de op die wetten gebaseerde regelgeving. Om de waterregelgeving en het juridische instrumentarium voor de regulering van bebouwing binnen de kust goed te kunnen begrijpen is het van belang allereerst enkele begrippen nader uit te leggen. Ook de doelstellingen van de Waterwet zullen kort worden beschreven, aangezien het juridisch instrumentarium van de Waterwet, gelet op het specialiteitsbeginsel, uitsluitend kan worden ingezet ten behoeve van deze doelstellingen.

5.2 Doelstellingen en belangrijke begrippen Waterwet

De Waterwet geeft in algemene bewoordingen aan wat de doelstellingen van het waterbeheer zijn (art. 2.1 lid 1 Wtw). Het gaat om:

- a) voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b) bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en
- c) vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Deze doelstellingen hebben betrekking op het *waterbeheer* als geheel. Daaronder verstaat de Waterwet ‘de overheidszorg gericht op de in art. 2.1 genoemde doelstellingen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het *beheer van watersystemen*. Dat wil zeggen het beheer van een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Waar in de Waterwet wordt gesproken over ‘beheer’ doelt de Waterwet op ‘de overheidszorg met

betrekking tot één of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan', gericht op de in art. 2.1 genoemde doelstellingen. Het begrip 'waterbeheer' heeft, anders dan het spraakgebruik zou vermoeden, in de Waterwet dan ook een bredere strekking dan het begrip 'beheer'. De Waterwet verstaat onder 'beheerder': het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat is belast met 'beheer' (oftewel: de overheidszorg met betrekking tot één of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in art. 2.1 Wtw genoemde doelstellingen). De Waterwet verschaft de beheerder het juridische instrumentarium voor het *beheer van watersystemen (of onderdelen daarvan)*.

Hoewel het begrip 'watersysteem' het integrale karakter van het waterbeheer tot uitdrukking brengt, wordt in de Waterwet daarnaast het begrip '*waterstaatswerk*' gehanteerd. Behoudens de grondwaterlichamen, worden de afzonderlijke onderdelen van het watersysteem als *waterstaatswerken* aangemerkt.¹¹⁴ Daarvoor is gekozen, omdat bepaalde normen en instrumenten uit de Waterwet niet betrekking hebben op het watersysteem als geheel, maar op de afzonderlijke waterstaatswerken waaruit het watersysteem is opgebouwd.¹¹⁵

De in art. 2.1 Wtw genoemde doelstellingen zijn voor de toepassing van het juridische instrumentarium voor het beheer van watersystemen van wezenlijk belang. De reikwijdte van de bevoegdheden uit de Waterwet worden immers door deze doelstellingen begrensd. Uitsluitend met het oog op deze doelstellingen mogen deze bevoegdheden worden uitgeoefend.¹¹⁶ De doelstellingen worden nader uitgewerkt en geconcretiseerd in normen die bij of krachtens de Waterwet worden vastgesteld. Deze normen hebben betrekking op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen¹¹⁷, waaronder veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen, waterkwantiteit, de ecologische en chemische kwaliteit van watersystemen¹¹⁸ en kunnen ook betrekking hebben op de maatschappelijke functievervulling van watersystemen.¹¹⁹ Deze functies moeten in waterplannen aan watersystemen of een onderdeel daarvan worden toegekend, daarbij kan onder meer worden gedacht aan scheepvaart, recreatie, visserij, koelwater, etc. Het beheer van watersystemen, waaronder ook de inzet van het juridisch instrumentarium, moet dan ook gericht zijn op het bereiken van deze doelstellingen en normen. Van belang is dan ook om in een concreet geval vast te stellen wie de beheerder van een watersystemen of een onderdeel daarvan is.

5.3 Toedeling beheer van waterstaatswerken in het kustgebied

De toedeling van het beheer van watersystemen is in hoofdstuk 3 van de Waterwet geregeld. De Waterwet gaat ervan uit dat er in beginsel twee beheerders zijn. Het beheer van een watersysteem is ofwel geheel of gedeeltelijk aan het Rijk, ofwel geheel of gedeeltelijk aan de waterschappen opgedragen. Bij of krachtens amvb worden de watersystemen aangewezen die geheel of gedeeltelijk in beheer zijn bij het Rijk. Deze amvb is het Waterbesluit. Voor zover

¹¹⁴ Art. 1.1 Wtw.

¹¹⁵ Zie art. 1.1 Waterwet en *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 89.

¹¹⁶ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 2 mei 2012, AB 2012/242, m.nt. A. van Hall.

¹¹⁷ Art. 2.2 t/m art. 2.7.

¹¹⁸ Art. 2.10

¹¹⁹ Art. 2.11

watersystemen of onderdelen daarvan niet in beheer zijn bij het Rijk, wordt het beheer daarvan bij provinciale verordening in beginsel aan de waterschappen opgedragen, tenzij dat niet verenigbaar is met een goede waterstaatkundige organisatie (art. 3.2 Wtw jo. 2 lid 2 Waterschapswet). Per gebied zal aan de hand van het Waterbesluit en de provinciale verordening dus moeten worden vastgesteld of het Rijk of het waterschap beheerder is van zich aldaar bevindende waterstaatswerken.

In het Waterbesluit (hierna: Wtb) wordt het beheer van het oppervlaktelichaam de Noordzee aan het Rijk toebedeeld.¹²⁰ De begrenzing van het oppervlaktewaterlichaam ‘de Noordzee’ zijn bij ministeriële regeling vastgesteld (Waterregeling).¹²¹ Hoe de begrenzing precies loopt is afhankelijk van het specifieke gebied, maar in hoofdlijnen komt het erop neer dat de grens aan de zeezijde wordt gevormd door de grenzen van de Exclusieve Economische Zone (EEZ) en de grenzen van de Nederlandse territoriale wateren en aan de landzijde door de duinvoet. Met de term ‘duinvoet’ in de regeling wordt de duinvoet bedoeld, zoals deze in de Beleidslijn Kust wordt aangehouden als uiterste landinwaartse grens van het beheergebied van het Rijk. Voor de kuststrook langs de Noordzee wordt hiervoor in de meeste gevallen een lijn van + 3m boven NAP gehanteerd. In Zeeland is een gedeelte van de duinvoet op + 3,5m boven NAP gelegen. Indien geen duinvoet aanwezig is, worden grenzen gevormd door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering.¹²² Ook het strand maakt dus onderdeel uit van de Noordzee en is in zoverre in beheer bij het Rijk. Van belang is dat het voorkomen en tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn een taak is van het Rijk, voor zover dat noodzakelijk is voor het handhaven van de veiligheidsnorm voor primaire waterkeringen.¹²³

In het Waterbesluit worden ook het beheer van enkele primaire waterkeringen aan het Rijk toebedeeld, zoals de duinwaterkeringen (en aansluitingen) op Ameland, Terschelling en Vlieland, maar het beheer van het overgrote deel van de primaire waterkeringen is niet aan het Rijk toebedeeld.¹²⁴ In beginsel zijn deze keringen bij provinciale verordening aan het waterschap zijn toebedeeld. Deze wijze van beheertoedeling heeft voor het kustgebied tot gevolg dat de Noordzee, inclusief het strand, in beheer is van het Rijk en de primaire waterkeringen die beschermen tegen overstromingen vanuit de Noordzee in beheer zijn bij het waterschap. Daarbij is het bovendien mogelijk dat de grenzen van het oppervlaktewaterlichaam Noordzee en de primaire waterkering gedeeltelijk overlappen.

5.4 Waterplannen

Voor het beleid en beheer ter zake van watersystemen voorziet de Waterwet in hoofdstuk 4 in een planstelsel. In hoofdstuk 4 van het Waterbesluit wordt dit stelsel nader uitgewerkt. Twee typen waterplannen kunnen worden onderscheiden. Enerzijds de strategische waterplannen, waarin de hoofdlijnen van het waterbeleid worden opgenomen en de afstemming met andere beleidsterreinen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening) plaatsvindt. Deze plannen moeten op nationaal en provinciaal worden vastgesteld. Anderzijds de beheerplannen, waarin de

¹²⁰ Art. 3.1 Wtw jo. art. 3.1 jo. bijlage II lid 1 onder a Wtb.

¹²¹ Art. 3.3 onder a jo. 3.4

¹²² Zie par. 3.3 van de toelichting bij de Waterregeling.

¹²³ Art. 2.7 Wtw. De kustlijn is aangegeven op een kaart.

¹²⁴ Zie art. 3.1 Wtw jo. art. 3.2 jo. bijlage III Wtb.

watersysteembeheerder het operationele beleid voor de bij hem in beheer zijnde watersystemen opneemt. Deze plannen worden vastgesteld door de minister van I en M en door de waterschapsbesturen. Zij zijn de beheerders van watersystemen.¹²⁵ Zowel de strategische waterplannen als de beheerplannen dienen ten minste eenmaal in de zes jaar te worden herzien.

Strategische waterplannen

Op nationaal niveau dienen de minister van I en M en de ministers die het mede aangaat een nationaal waterplan vast te stellen. In het plan worden de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid vastgelegd.¹²⁶ Tot die hoofdlijnen behoort in ieder geval een aanduiding van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen in het licht van de daarop van toepassing zijnde wettelijke doelstellingen en normen. In het plan moet worden aangegeven binnen welke termijn de gewenste situatie zal worden bereikt en welke maatregelen en voorzieningen daarvoor nodig zijn.¹²⁷ Bovendien zullen de economische en financiële gevolgen van het te voeren beleid uiteen moeten worden gezet. De ruimtelijk aspecten van het Nationale waterplan zijn van rechtswege een rijksstructuurvisie in de zin van de Wet ruimtelijke ordening.¹²⁸

Het nationale waterplan dient tevens het Noordzeebeleid te bevatten en daarin zullen ook de functies van de rijkswateren, waaronder de Noordzee, moeten worden opgenomen.¹²⁹ Het Noordzee en kust beleid is uitgewerkt in Beleidsnota Noordzee 2016-2021, die onderdeel uitmaakt van het Nationale Waterplan. De Beleidsnota Noordzee geeft een beschrijving van het huidig gebruik en de ontwikkelingen op de Noordzee en de samenhang met het mariene ecosysteem, en ook de visie, de opgaven en het beleid. Tevens bevat de Beleidsnota een afwegingskader voor alle vergunningplichtige activiteiten op de Noordzee in het kader van de op de Noordzee geldende wet- en regelgeving in de territoriale zee en de EEZ, voor zover het aspecten betreft die van invloed zijn op het watersysteem van de Noordzee.¹³⁰ Het afwegingskader van de Natuurbeschermingswet is daarin zover mogelijk geïntegreerd. Onder vergunningplichtige activiteiten wordt ook bestaand gebruik verstaan waarvoor de vergunning wordt verlengd of uitgebreid. Op dit afwegingskader zal nader worden ingegaan bij de bespreking van de watervergunning voor activiteiten in de Noordzee.

Het regionale waterplan moet worden vastgesteld door provinciale staten.¹³¹ De inhoud van het regionale waterplan verschilt niet wezenlijk van de inhoud van het nationale waterplan, met dien verstande dat het regionale waterplan de hoofdlijnen beschrijft van het regionale

¹²⁵ Art. 3.1 Wtw en art. 3.2 Wtw jo. art. 2 lid 2 Waterschapswet. Zie ook paragraaf 7 van hoofdstuk 6 over de Waterwet.

¹²⁶ Art. 4.1 Wtw.

¹²⁷ In het nationale waterplan moeten de stroomgebiedbeheerplannen en de overstromingsrisicobeheerplannen worden opgenomen, die op grond van de Krw en de Ror voor de vier Nederlandse stroomgebiedsdistricten moeten worden vastgesteld.

¹²⁸ Zie art. 4.1 lid 1 Wtw.

¹²⁹ De functies van rijkswateren die in ieder geval mede moeten worden vastgelegd zijn o.a. drinkwater en zwemwater. Zie art. 4.7 Wtb en art. 4.8 Wtb.

¹³⁰ Zie hoofdstuk 5 van Beleidsnota Noordzee 2016-2021.

¹³¹ Art. 4.4 lid 1 Waterwet

waterbeleid.¹³² Voor de kust is met name het waterbeleid met betrekking tot de primaire waterkeringen die beschermen tegen overstromingen vanuit de Noordzee van belang.

Beheerplannen

De minister van I en M en de waterschapsbesturen dienen in hun hoedanigheid van beheerders van watersystemen voor de bij hen in beheer zijnde watersystemen (of onderdelen daarvan) een beheerplan vast te stellen. Het beheerplan bevat:

- een programma van maatregelen en voorzieningen die in aanvulling op of ter uitwerking van de nationale en regionale waterplannen nodig zijn om de in art. 2.1 Wtw genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Het programma moet een bijbehorende tijdsplanning bevatten;
- een aanvullende toekenning van functies aan watersystemen, voor zover de strategische plannen dit toelaten;
- voornemens voor de wijze waarop het beheer van de watersystemen bij normale omstandigheden en in geval van calamiteit wordt gevoerd;
- een overzicht van de financiële middelen die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beheer nodig zijn.

In het beheerplan geeft de watersysteembeheerder aan op welke wijze hij de doelstellingen en de normen, die bij of krachtens de Waterwet zijn vastgesteld, wil bereiken. Het plan vervult vooral de functie van instructienorm voor de beheerder zelf, maar geeft aan burgers tevens inzicht in wat zij mogen verwachten van het te voeren beheer.¹³³ Voor zover de beheerder waterstaatswerken binnen het kustgebied beheert, zal hij de wijze waarop hij het beheer van deze waterstaatswerken wil voeren, in het beheerplan moeten beschrijven.¹³⁴

5.5 Juridisch instrumentarium

5.5.1 Inleiding

De wettelijke grondslag voor de regulering van handelingen in watersystemen is neergelegd in hoofdstuk 6 Wtw en in de Waterschapswet, waarbij de rijkswaterstaatswerken op grond van de Waterwet worden gereguleerd en de meeste waterstaatswerken in beheer bij het waterschap worden gereguleerd op grond van de regelgevende bevoegdheid die Waterschapswet het waterschap biedt.

¹³² Ook in de regionale waterplannen zullen de doelstellingen en maatregelen voor het stroomgebiedbeheer (art. 11 Krw) en het overstromingsrisicobeheer (art. 7 Ror) moeten worden opgenomen gerangschikt naar stroomgebiedsdistrict.

¹³³ ABRvS 4 juni 2008, nr. 200706488/1. Het betrof in deze uitspraak een waterbeheer(s)plan van een waterschap, maar omdat het rijksbeheer(s)plan hetzelfde karakter heeft, is deze jurisprudentie daarop van overeenkomstige toepassing. Vgl. ABRvS 16 juni 2004, *AB* 2004, 249 m.nt. AvH en *Kamerstukken II* 1981/82, 17 367, nr. 3, p. 39-40.

¹³⁴ Zie par. 5.4 van het Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren 2016 – 2021.

In art. 6.2 t/m 6.5 Wtw is beschreven welke handelingen in watersystemen bij watervergunning zijn gereguleerd of kunnen worden gereguleerd. Het betreft hoofdzakelijk de wettelijke grondslag voor vergunningplichten voor handelingen in watersystemen in beheer bij het Rijk, waaronder ook een vergunningplicht voor bouwen in de Noordzee.¹³⁵ Een vergunningplicht kan bij algemene maatregel van bestuur worden vervangen of worden aangevuld door algemene regels. Die algemene regels kunnen ook een absoluut verbod, een meldingsplicht of een verplichting tot het uitvoeren van metingen en het doen van opgave daarvan aan het bevoegde gezag bevatten. Om maatwerk mogelijk te maken kan met betrekking tot bepaalde handelingen, de bevoegdheid tot het geven van maatwerkvoorschriften worden opgenomen, waarbij bepaald kan worden dat de maatwerkvoorschriften mogen afwijken van de algemene regels. Ook kan worden bepaald dat provincies of waterschappen regels of vergunningvoorschriften mogen stellen in afwijking van de algemene regels van het Rijk.¹³⁶

De wettelijke grondslag voor de regulering van de meeste handelingen in watersystemen¹³⁷ in beheer bij het waterschap, is niet de Waterwet, maar de Waterschapswet. Het betreft onder meer de regulering van het gebruik van waterstaatswerken, zoals het bouwen op waterkeringen of aangrenzende beschermingszones. Met het oog op bovenregionale belangen of internationale verplichtingen kan het gebruik van waterstaatswerken in beheer bij het waterschap ook bij algemene maatregel van bestuur worden gereguleerd (art. 6.6 lid 1 Wtw). De regelgevende bevoegdheid van het waterschap kan in zoverre dan ook door het Rijk worden beperkt.

5.5.2 Regulering van bouwactiviteiten in oppervlaktewaterlichaam Noordzee

Het gebruikmaken van een rijkswaterstaatswerk of een aangrenzende beschermingszone kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan een vergunningplicht worden onderworpen (art. 6.5 sub c Wtw). In het Waterbesluit is van de bevoegdheid gebruik gemaakt om handelingen ten aanzien van rijkswaterstaatswerken aan een vergunningplicht te onderwerpen.¹³⁸ Het gaat om handelingen die een significant (nadelig) effect hebben op de veilige en doelmatige functieervulling van het waterstaatswerk en een voorafgaande toestemming vereisen vanwege de situering of locatie, de omvang, het tijdstip of de wijze van uitvoering van de handeling.¹³⁹ Art. 6.13 Waterbesluit roept voor handelingen in de Noordzee een vergunningplicht in het leven, waaronder ook het bouwen in de Noordzee.¹⁴⁰ De minister van I en M is het bevoegd gezag voor het beslissen op aanvragen om een dergelijke vergunning.

¹³⁵ Lozingen op oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het waterschap zijn evenwel ook uitputtend in art. 6.2 Wtw gereguleerd, zodat regulering daarvan bij waterschapsverordening grond van art. 59 lid 1 Waterschapswet niet mogelijk is.

¹³⁶ Zie art. 6.6 en 6.7 Wtw.

¹³⁷ Met uitzondering van de lozingen op oppervlaktewaterlichamen in beheer van het waterschap. Deze lozingen worden op grond van art. 6.2 lid 1 Wtw gereguleerd.

¹³⁸ Paragraaf 6 van hoofdstuk 6 Wtb.

¹³⁹ Zie de toelichting bij Wtb, Stb. 2009, 548, p. 137.

¹⁴⁰ Art. 6.13 lid 1 onder d Wtb.

De minister van I en M heeft voor de uitoefening van zijn vergunningverlenende bevoegdheid voor handelingen in de Noordzee de Beleidslijn Kust opgesteld, waarin een afwegingskader is opgenomen dat de minister in beginsel moet volgen bij het beslissen op aanvragen om een watervergunning voor een activiteit in de Noordzee.

Vergunningvrije bouwwerken

De vergunningplicht voor bouwen in de Noordzee geldt niet voor het uitvoeren van onderhoud, herstel of de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door of vanwege de beheerder¹⁴¹ en voor activiteiten die in de Waterregeling zijn aangewezen als van ondergeschikt belang voor de veilige en doelmatige functievervulling van het waterstaatswerk.¹⁴² De activiteiten die voor de Noordzee als van ondergeschikt belang zijn, zijn aangewezen in art. 6.12 Waterregeling:

- a. het in de periode van 1 april tot 1 oktober plaatsen van bouwborden en het opslaan van materiaal en materieel om een werk of onderhoud te kunnen uitvoeren in, op, boven, over of onder de Noordzee;
- b. evenementen die niet langer duren dan drie maanden;
- c. het maken van zandbanketten op het strand ten behoeve van niet-permanente bebouwing mits deze maximaal 6 meter +NAP hoog zijn en niet breder zijn dan 25 meter kustdwars, gemeten boven op het banket vanaf het duinfront met inachtneming van het gestelde in het tweede lid;¹⁴³
- d. het oprichten en in stand houden van niet-permanente bebouwing in de periode van 1 april tot 1 oktober;**
- e. het verplaatsen van zand op het strand, anders dan bedoeld in onderdeel c, tot een hoeveelheid van maximaal 20m³ per strekkende meter,¹⁴⁴ en
- f. andere activiteiten die vanwege de aard, beperkte omvang of korte duur naar het oordeel van de beheerder geen nadelige invloed hebben op het waterstaatkundige beheer.

De activiteiten bedoeld onder a tot en met e zijn alleen vergunningvrij als deze worden uitgevoerd in de zone tussen de duinvoet en de laagwaterlijn (lid 3). De activiteiten genoemd onder d) zijn met name van belang voor de bebouwing van het kustgebied.

Wanneer een handeling is uitgezonderd van de vergunningplicht, gelden daarvoor de algemene regels, die zijn opgenomen in art. 6.15 Waterbesluit. Op grond van deze regels moeten

¹⁴¹ Zie art. 6.13 lid 2 jo. art. 6.12 lid 2 onder f Wtb jo. art. 6.12 Wtr.

¹⁴² Zie art. 6.12 lid onder f Wtb jo. art. 6.11 Wtr, art. 6.13 lid 2 jo. art. 6.12 lid onder f Wtb jo. art. 6.12 Wtr en art. 6.14 lid 2 jo. art. 6.12 lid onder f Wtb jo. art. 6.12a Wtr.

¹⁴³ Zandverplaatsingen als bedoeld onder c en e mogen binnen één kalenderjaar niet gecombineerd worden uitgevoerd (lid 2).

¹⁴⁴ Zandverplaatsingen als bedoeld onder c en e mogen binnen één kalenderjaar niet gecombineerd worden uitgevoerd (lid 2).

handelingen zodanig worden gesitueerd en uitgevoerd dat er geen nadelige gevolgen optreden voor het veilig en doelmatig gebruik van het oppervlaktewaterlichaam overeenkomstig de daaraan toegekende functies en voor het kustfundament. Art. 6.15 Waterbesluit bevat ook nog andere algemene regels, maar deze zijn niet of slechts in zeer geringe mate relevant voor de Noordzee.¹⁴⁵ In art. 6.15 Waterregeling zijn deze algemene zorgplichten verder uitgewerkt.¹⁴⁶ Ook die uitwerkingen zijn niet allemaal relevant voor bouwen in de Noordzee. Op grond van die bepaling moeten de activiteiten zodanig uitgevoerd dat:

- a. de tot stand gebrachte werken door de gebruiker in goede staat worden onderhouden;
- b. van calamiteiten of gebreken en andere onvolkomenheden door de gebruiker onmiddellijk mededeling wordt gedaan aan de minister;
- c. de gebruiker alle maatregelen treft die, zowel in het belang van een vlotte en veilige verkeersregulering als in het belang van de instandhouding van het betreffende oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk noodzakelijk zijn;
- d. de stabiliteit van oeverconstructies niet in gevaar wordt gebracht;
- e. na beëindiging van tijdelijke activiteiten het gebruikte deel van het oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk, wanneer dat redelijkerwijs mogelijk is, weer in de oorspronkelijke staat wordt teruggebracht;
- f. tijdens de activiteit of werkzaamheden het oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk bereikbaar blijft voor de beheerder en voor hulpdiensten;
- g. bestaand gebruik op de desbetreffende locatie redelijkerwijs zo min mogelijk hinder ondervindt, en
- h. het gebruikte materiaal en materieel tijdig wordt verwijderd bij zodanig hoog water dat overstroming of wegslag hiervan dreigt.

Niet alleen moeten de vergunningvrije activiteiten in de Noordzee aan de hierboven genoemde algemene regels voldoen, ook moeten deze activiteiten worden gemeld bij de minister van I en M.¹⁴⁷ De minister kan ten aanzien van de uitvoering van deze activiteiten met betrekking tot bepaalde aspecten, zoals situering, hoogte, waterdoorlatendheid, periode van uitvoering, maatwerkvoorschriften stellen ter voorkoming van de nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van de Noordzee en het kustfundament.¹⁴⁸

¹⁴⁵ De andere algemene regels hebben betrekking op het voorkomen van belemmeringen voor vergroting van de afvoercapaciteit en het beperken van waterstandsverhogingen of de afname van de bergingscapaciteit van het oppervlaktewaterlichaam en zijn met name relevant voor andere rijksoppervlaktewaterlichamen, zoals de grote rivieren.

¹⁴⁶ Zie hoofdstuk 6, par. 4.1 Wtr.

¹⁴⁷ Art. 6.15 lid 2 Waterbesluit jo. art. 6.14 Waterregeling.

¹⁴⁸ Art. 6.15 lid 3 Waterbesluit jo. art. 6.15 Waterregeling.

5.5.3 Regulering van bouwactiviteiten met betrekking tot primaire waterkeringen in beheer bij het waterschap

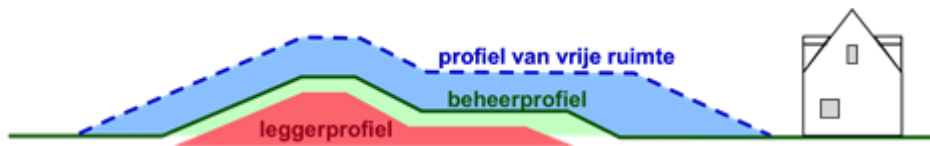
De juridische grondslag voor de bevoegdheid van het waterschap om gebruik en bebouwing van in het kustfundament gelegen waterkeringen en aangrenzende beschermingszones te reguleren, is gelegen in de regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur. Deze regelgevende bevoegdheid heeft het waterschapsbestuur op grond van art. 56 jo. art. 78 lid 1 Waterschapswet. Op grond van deze bepalingen kunnen in de keur uitsluitend voorschriften worden opgenomen ter behartiging van de taken die het waterschap bij de reglementaire provinciale verordening zijn opgedragen. De aan het waterschap opgedragen taken bepalen dan ook de reikwijdte van de regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur. Aangezien het beheer van de primaire waterkeringen – ook in het kustgebied – (doorgaans) aan het waterschap zijn opgedragen en dat beheer onder meer moet zijn gericht op het voorkomen van wateroverlast en overstromingen,¹⁴⁹ kan het waterschapsbestuur met het oog op deze doelstelling¹⁵⁰ op grond van zijn regelgevende bevoegdheid burgers bindende regels stellen ter bescherming van primaire waterkeringen in beheer bij het waterschap. Die regels hoeven zich niet te beperken tot de primaire waterkering zelf, maar kunnen zich ook uitstrekken tot aangrenzende gronden, voor zover gebruik of bebouwing van die gronden de (stabiliteit van) primaire waterkeringen negatief kunnen beïnvloeden.

De aan het waterschap opgedragen zorg voor het beheer van primaire waterkeringen impliceert dat daarbij ook met toekomstige ontwikkelingen en omstandigheden rekening zal moeten gehouden. Deze ontwikkelingen kunnen er immers toe leiden dat in de toekomst primaire waterkeringen met het oog op de (dan) geldende veiligheidsnorm moeten worden versterkt of verlegd, waardoor beslag wordt gelegd op de ruimte. Om te voorkomen dat binnen die ruimte zich ontwikkelingen voordoen die de te verwachte dijkversterkingen of –verleggingen in de toekomst bemoeilijken of kostbaar maken, kan het gebruik van die ruimte met het oog op in de toekomst benodigde dijkversterkingen of –verleggingen in de keur worden gereguleerd. Dat het waterschap op grond van zijn regelgevende bevoegdheid het gebruik en de bebouwing van gronden en met het oog op toekomstige dijkversterkingen kan reguleren, kan ook uit de jurisprudentie worden opgemaakt. Uit jurisprudentie van vóór de inwerkingtreding van de Waterwet, blijkt dat met het reserveren van gronden voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken een waterstaatsbelang is gediend en dat ten behoeve van dat belang dus ook regels in de keur kunnen worden opgenomen.¹⁵¹ Dit reserveringszones worden ook aangeduid als profiel van vrije ruimte.

¹⁴⁹ Zie art. 3.2 lid 1 jo. art. 3.1 Wtw jo. 2 lid 2 Waterschapswet.

¹⁵⁰ Die doelstelling is geconcretiseerd in de wettelijke veiligheidsnormen die voor primaire waterkeringen op grond van art. 2.2 Wtw zijn vastgesteld.

¹⁵¹ ABRvS 28 januari 2004, AB 2004, 116, Rb. Den Haag 5 december 2006, *LJN* AZ5796, Rb. Middelburg 29 januari 2008, *Amb* 07/389, KB van 25 mei 1975, BR 1976, 41 en AB 1975, 285. In deze laatste zaak ging om een zoetwaterkanaal, dat nabij Waddinxveen op de Gouwe en nabij Voorburg op het Rijn- Schiekanaal zal aansluiten, waarvan het ontwerptraac reeds was vastgesteld. Dat laatste doet echter geen afbreuk aan de principiële overweging van de Kroon dat op grond van de autonome verordenende bevoegdheid ten behoeve van toekomstige werkzaamheden met betrekking tot waterstaatswerken reserveringszones kunnen worden vastgesteld. Zie uitgebreider: F.A.G. Groothuijse, *Water weren. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen* (diss. Utrecht), Instituut voor Bouwrecht, Den Haag 2009, p. 261.



Profiel van vrije ruimte, uit: Deltafact Reserveringszone¹⁵²

Het waterschapsbestuur heeft de beleidsvrijheid om te bepalen op welke wijze activiteiten ter bescherming van de primaire waterkeringen in de keur worden gereguleerd. Dat kan door middel van het opnemen van absolute verboden, vergunningen- en ontheffingenstelsels of het stellen van algemene regels. Voor zover de keur een toestemming (een vergunning of ontheffing) vereist wordt deze toestemming op grond van art. 6.13 Wtw aangemerkt als een watervergunning,¹⁵³ zodat daarop de algemene bepalingen over de watervergunning van toepassing zijn, zoals toetsingskader, intrekings- en wijzigingsgronden, etc.

Algemene regels kunnen tevens een vrijstelling van een verbod of vergunningplicht, een meldingsplicht of de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften inhouden. In de keur kan bijvoorbeeld de bouw van bepaalde bouwwerken worden verboden of kan daarvoor een vergunningplicht in het leven worden geroepen. Ook kan de bouw van bepaalde bouwwerken worden toegestaan onder de voorwaarden dat daarbij een aantal algemene regels in acht worden genomen en/of dat de bouw bij het waterschap wordt gemeld. De wijze waarop het bouwen in de keur is gereguleerd, is mede afhankelijk van de locatie van de bouwactiviteit. Op de waterkering zelf zullen bijvoorbeeld doorgaans strengere eisen gelden dan in de reserveringszones.

De geografische reikwijdte van de keur wordt bepaald door de legger als bedoeld in art. 5.1 Waterwet. In de legger dient de beheerder van een waterstaatswerk te beschrijven waaraan een waterstaatswerk naar ligging, vorm afmeting en constructie moet voldoen.¹⁵⁴ Doordat de legger de ligging en afmetingen van waterstaatswerken en beschermingszones aanwijst, bepaalt deze mede waar in geografisch opzicht bevoegdheden en de regels ten aanzien van waterstaatswerken gelden.¹⁵⁵ Naast de waterstaatswerken zelf, worden daarin ook de aangrenzende beschermingszones en het profiel van vrije ruimte en/of reserveringszones aangewezen en begrensd.¹⁵⁶ In de Beleidslijn Kust heeft de minister de waterschappen verzocht om de aanwijzing van reserveringszones voor toekomstige versterkingen van primaire waterkeringen in hun leggers rekening te houden met 200 jaar zeespiegelstijging.¹⁵⁷

¹⁵² <http://www.deltaproof.nl/Publicaties/deltafactIframe/Reserveringszone.aspx?rId=15>

¹⁵³ Zie art. 1.1 jo. art. 6.13 Wtw.

¹⁵⁴ De legger geeft dus niet per definitie de toestand aan waarin een waterstaatswerk verkeert, maar geeft aan waaraan een waterstaatswerk zou moeten voldoen. De legger is daarmee normatief van karakter.

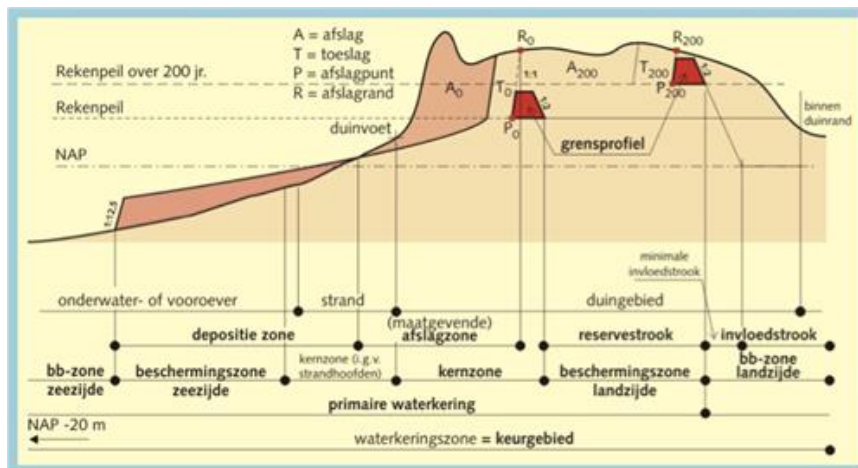
¹⁵⁵ Deze legger moet niet worden verward met de onderhoudslegger als bedoeld in art. 78 Wsw.

¹⁵⁶ Gilissen e.a. 2014, p. 125. Zie ook hoofdstuk 3 van de modelkeur van de Unie van Waterschappen, beschikbaar via: <http://www.uvw.nl/publicatie/modelkeur-2013/>. Zie ook <http://www.deltaproof.nl/Publicaties/deltafactIframe/Reserveringszone.aspx?rId=15>, F.A.G. Groothuijs, 'Water weren. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen' (diss. Utrecht), Instituut voor Bouwrecht, Den Haag 2009, p. 261.

9, p. 260.

¹⁵⁷ Zie *Kamerstukken II* 2006–2007, 30 195, nr. 22, p. Om reëel te zijn in de ruimteclaim voor waterkeringen vraagt het Rijk de waterkeringbeheerders in de Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan (p. 69) om de

Voor de verschillende zones gelden in de keur verschillende beperkingenregimes. Om te bepalen waar welke gebruiks- of bebouwingsbeperkingen of vergunningplichten gelden met betrekking tot de binnen het kustgebied gelegen primaire waterkeringen in beheer bij het waterschap, zal de keur in samenhang met de legger moeten worden geraadpleegd.



(Zones voor een zandige waterkering (duinwaterkering), uit: Voorschrift Toetsen op Veiligheid Primaire Waterkeringen, 2007)

Met het oog op internationale verplichtingen en bovenregionale belangen kan de regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur worden ingekaderd of gestuurd. Met het oog op deze belangen kunnen Rijk en provincie namelijk instructies¹⁵⁸ geven en instructieregels stellen¹⁵⁹ voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het waterschap, waaronder ook de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid.

5.5.4 Het toetsingskader voor de watervergunning

Om te bezien welke juridische regimes ten aanzien van bouwen in het kustgebied gelden op grond van de waterregelgeving, moet allereerst worden vastgesteld welke waterstaatswerken en aangrenzende beschermings- of reserveringszones er binnen het desbetreffende kustgebied zijn gelegen. Veelal is dat het rijksoppervlaktewaterlichaam Noordzee en/of de primaire waterkeringen en de daaraan grenzende beschermings- en reserveringszones.

Voor bouwen in de Noordzee is op grond van art. 6.5 sub c Waterwet jo. art. 6.13 Waterbesluit in beginsel een watervergunning van de minister van I en M vereist, tenzij het bouwen als een activiteit van ondergeschikt belang is aangemerkt. In dat laatste geval zal aan een aantal algemene regels moeten worden voldaan, geldt er een meldingsplicht en kan de minister ten aanzien van een aantal aspecten maatwerkvoorschriften stellen.

Bouwen op gronden waar een primaire waterkering of aangrenzende beschermings- of reserveringszone is gelegen, is in veruit de meeste gevallen gereguleerd door de

reserveringszones voor 200 jaar zeespiegelstijging te herzien op basis van de nieuwe normering voor primaire waterkeringen. Zie voor die nieuwe normen Kamerstukken II

¹⁵⁸ Art. 3.12 Wtw (provincie) en art. 3.13 Wtw (Rijk).

¹⁵⁹ Instructieregels worden op rijksniveau vastgesteld bij of krachtens amvb (art. 3.11 lid 2 Wtw), op provinciaal niveau bij of krachtens provinciale verordening (art. 3.11 lid 1 Wtw).

waterschapskeur. De primaire waterkeringen zijn doorgaans immers in beheer bij het waterschap. Voor bouwen op primaire waterkeringen en aangrenzende beschermings- en reserveringszones kunnen in de keur, onder meer afhankelijk van de zone waarin het bouwplan is voorzien, vergunningenstelsels zijn opgenomen, maar kunnen ook algemene regels (al dan niet met meldingsplichten en/of maatwerkvoorschriftbevoegdheden) of absolute verboden gelden. Indien de keur voor het bouwen een toestemming vereist, wordt deze toestemming van rechtswege aangemerkt als een watervergunning.

Waar de Noordzee en een primaire waterkering of een beschermings- of reserveringszone overlappen, zijn er op het bouwen twee juridische regimes tegelijkertijd van toepassing. Daardoor kan voor het bouwen zowel een watervergunning voor het gebruik maken van de Noordzee van de minister van I en M als een watervergunning voor het bouwen op een waterkering of in een beschermings- of reserveringszone van het waterschapsbestuur zijn vereist. In dat geval is de minister van I en M (als hoogste gezag) bevoegd om op de watervergunning, die ziet op beide vergunningplichtige activiteiten, te beslissen, tenzij de minister en het waterschap onderling anders afspreken.¹⁶⁰ Het bevoegd gezag dient het bestuursorgaan dat zijn beslissingsbevoegdheid verliest in gelegenheid te stellen om advies uit te brengen over de vergunningaanvraag (en in voorkomende gevallen de ontwerp-vergunning).¹⁶¹

Ingevolge artikel 6.21 dient het bevoegd gezag de watervergunning te weigeren, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet zoals verwoord in artikel 2.1 Wtw (voorkomen van wateroverlast en overstromingen, chemische en ecologische waterkwaliteit en functievervulling van watersystemen). Er moet bij de beslissing op de aanvraag om een watervergunning op grond van art. 6.1a Wtw rekening worden gehouden met het voor nationaal waterplan en de voor het desbetreffende gebied geldende regionale waterplannen en beheerplannen van de waterschappen. De doelstellingen van de Waterwet zijn in deze plannen op de verschillende bestuurlijke niveaus nader uitgewerkt. De (on)verenigbaarheid van een aangevraagde activiteit met de doelstellingen van de Waterwet zal mede aan de hand van de vastgestelde plannen moeten worden beoordeeld. Aan de watervergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.¹⁶² Daarmee kunnen bouwactiviteiten uitsluitend onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan. Indien een activiteit niet langer verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet, moet de watervergunning worden ingetrokken.¹⁶³ Intrekking kan alleen als niet kan worden volstaan met een wijziging of aanvulling van de vergunning(voorschriften).¹⁶⁴

Naast de water- en beheerplannen, zijn door de beheerder van waterstaatwerken vaak andere beleidsdocumenten vastgesteld. Voor zover die beleidsdocumenten relevant zijn voor de beslissing op een aanvraag om een watervergunning, zullen deze beleidsdocumenten eveneens bij de besluitvorming moeten worden betrokken. Bestuursorganen zijn immers over de band

¹⁶⁰ Art. 6.17 Wtw.

¹⁶¹ Art. 6.17 lid 3 Wtw.

¹⁶² Art. 6.22 Wtw.

¹⁶³ Art. 6.22 lid 3 onder a Wtw.

¹⁶⁴ Zie art. 6.22 lid 4 Wtw.

van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in zekere mate gebonden aan hun eigen beleid, met dien verstande dat zij daarvan gemotiveerd kunnen afwijken. Soms nemen die beleidsdocumenten evenwel de juridische vorm van beleidsregel aan in zin van art. 1:3 lid 4 Awb. In dat geval is de binding van het bevoegd gezag aan het beleid groter, omdat een bestuursorgaan bij de uitoefening van een bevoegdheid ten behoeve waarvan de beleidsregels is gesteld de beleidsregels moet volgen, tenzij de gevolgen daarvan voor een meer belanghebbenden wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.¹⁶⁵

Beleidsregels watervergunning bouwen in oppervlaktewaterlichaam Noordzee: Beleidslijn Kust

De minister heeft ten aanzien van beslissingen op aanvragen om watervergunningen voor activiteiten in de Noordzee (als bedoeld in art. 6.14 Waterbesluit) beleidsregels vastgesteld in de Beleidslijn Kust (2007).¹⁶⁶ Deze is inmiddels is vervangen door de Beleidslijn Kust 2015, maar omdat daaraan vooralsnog geen uitvoering aan wordt gegeven, zal daarop vooralsnog niet worden ingegaan. De Beleidslijn Kust (2007) is erop gericht de kustlijn te handhaven en zoveel mogelijk verharding te voorkomen. De Beleidslijn Kust maakt onderscheid in beleid voor bestaand bebouwd gebied, beleid voor onbebouwd gebied, beleid voor semi-permanente bouwwerken op het strand. Daarnaast geeft de handreiking een aantal voorwaarden dat van toepassing is afhankelijk van de aard en de locatie van de voorgenomen ingreep. De volgende algemene voorwaarden met betrekking tot waterveiligheid zijn van toepassing ten aanzien van ingrepen in zones waar waterstaatswetgeving van toepassing is:

- Er is geen sprake van feitelijke belemmering van het meegroeien met de zeespiegel, van de kustlijnverzorging of van de versterking van het zandige kustfundament. De wijze waarop mogelijke consequenties worden ondervangen, is helder vooraf geregeld (bijvoorbeeld in vergunningvoorschriften);
- Er is sprake van een zodanige situering, ontwerp en uitvoering van de ingreep dat voldaan wordt aan ‘zacht waar het kan, hard waar het moet’;
- Er is geen sprake van een feitelijke belemmering van het onderhoud, de huidige veiligheid of de toekomstige versterking van de primaire waterkering inclusief de ruimte nodig voor 200 jaar zeespiegelstijging. De wijze waarop mogelijke consequenties worden ondervangen, is helder vooraf geregeld;
- Indien de beheerder van de primaire waterkering het waterschap is, dient te worden voldaan aan de eisen van de keur (en legger).

In bestaand bebouwd gebied zijn onder bovengenoemde voorwaarden activiteiten en ingrepen toegestaan (ja, mits-benadering). In onbebouwd gebied binnen het kustfundament zijn ingrepen en activiteiten in beginsel niet toegestaan, tenzij het om in de Beleidslijn genoemde

¹⁶⁵ Art. 4:84 Awb.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2006–2007, 30 195, nr. 22. De Beleidslijn Kust (2007) is onder het Nationale Waterplan 2009–2015 gecontinueerd. Zie Nationale Waterplan 2009–2015, p. 133 en 136.

kleine ingrepen gaat die niet van invloed zijn op de waterveiligheid,¹⁶⁷ activiteiten die per saldo positief bijdragen aan een zandig kustfundament, voorzieningen van openbaar belang, werken ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament en zaken van groot openbaar belang voor zover deze niet onder de hiervoor genoemde categorieën vallen (nee, tenzij-benadering). Bovendien zullen alle bovengenoemde ingrepen en activiteiten moeten voldoen aan de algemene voorwaarden. De Beleidslijn stelt geen nadere voorwaarden aan de bouw van strandpaviljoens en andere tijdelijke bouwwerken op het strand, omdat het waterveiligheidsbelang reeds door de waterschappen wordt uitgewerkt in hun beheerplannen, keuren, leggers en beleids(regels).¹⁶⁸

Beleidsregels watervergunning bouwactiviteiten primaire waterkeringen en beschermingszones

Ook waterschappen hebben veelal beleidsregels vastgesteld voor het beslissen op aanvragen om watervergunningen voor bouwactiviteiten met betrekking tot primaire waterkeringen en aangrenzende beschermings- of reserveringszones. De beleidsregels zullen voor de voorbeeldcasus ‘Katwijk’ worden gezien.

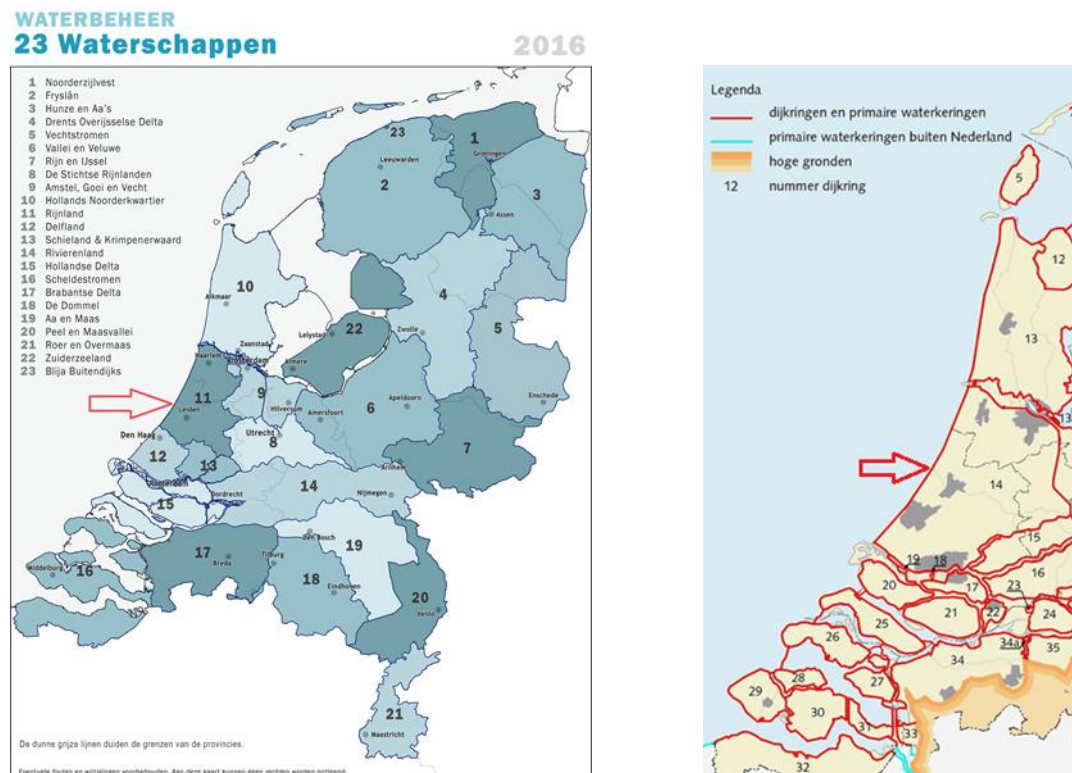
¹⁶⁷ Als kleine ingrepen worden aangemerkt: tijdelijke en seizoensgebonden activiteiten, activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning voor bouwen is vereist (art. 2 en 3 Bijlage II Besluit omgevingsrecht), een eenmalige uitbreiding van bestaande gebouwen met 10% en vervangende nieuwbouw en een functieverandering van bestaande bebouwing. Een aantal van deze kleine en tijdelijke ingrepen zijn inmiddels vergunningvrij op grond van art. 6.13 lid 2 jo. art. 6.12 lid 2 onder f Wtb jo. art. 6.12 Wtr. Wel moet in dat geval worden voldaan aan de algemene regels van art. 6.15 Wtb jo. art. 6.8 Wtr.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2006–2007, 30 195, nr. 22, p. 15.

5.5.5 Voorbeeld Katwijk waterregelgeving

Beheersituatie waterstaatswerken kust

De gemeente Katwijk ligt in het beheergebied van de Hoogheemraadschap Rijnland (hierna: HRL, zie kaart). De primaire waterkeringen die onderdeel uitmaken van dijkkring 14 en bescherming bieden tegen overstromingen vanuit de Noordzee zijn in beheer bij het Hoogheemraadschap.¹⁶⁹



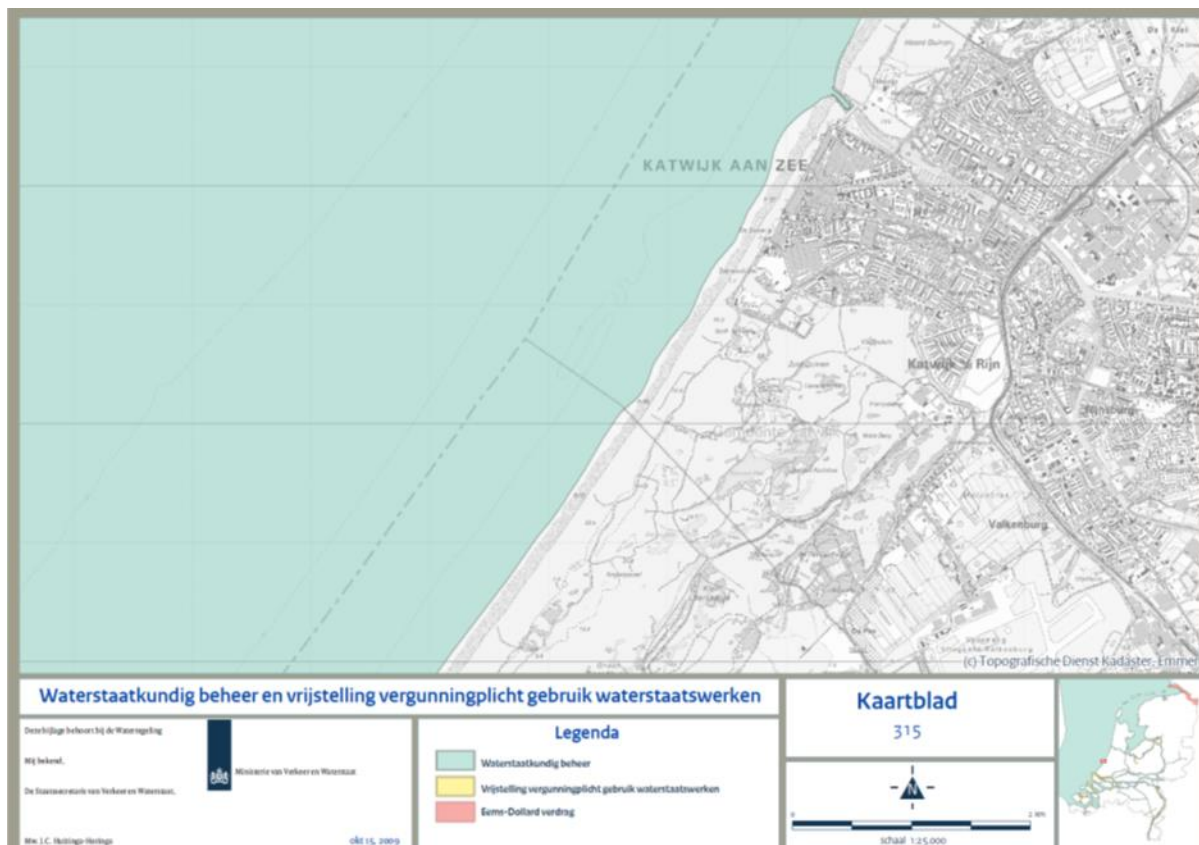
De gemeente Katwijk ligt ook gedeeltelijk binnen de grenzen van het oppervlaktewaterlichaam 'Noordzee' dat in beheer is bij het Rijk.¹⁷⁰ De territoriale grenzen van de gemeente Katwijk strekken zich immer uit tot 1 kilometer uit de kust¹⁷¹ en de Noordzee wordt aan de landzijde begrensd door de duinvoet en waar deze niet aanwezig is door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering.¹⁷² Het gebied tussen de duinvoet en de grens van de Noordzee aangeven op kaartblad 315, dat wil zeggen het strand, is eveneens in beheer bij het Rijk.

¹⁶⁹ Deze zijn niet in beheer bij het Rijk (art. 3.1 lid 1 Wtw jo. art. 3.2 jo. bijlage III Wtb) en zijn overeenkomstig art. 3.2 Wtw jo. art. 2 lid 2 Wsw jo. art. 3 lid 1 en 2 Reglement van bestuur voor het Hoogheemraadschap van Rijnland.

¹⁷⁰ Art. 3.1 lid 1 Wtw jo. art. 3.1 jo. bijlage II onder a Wtb.

¹⁷¹ Wet van 2 november 1990, houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (*Stb.* 1990, 553). Bij de Maasvlakte is de grens vastgesteld op 3 kilometer.

¹⁷² Art. 3.1 lid 2 jo. art. 3.3 onder a Wtb jo. art. 3.4 Wtr.



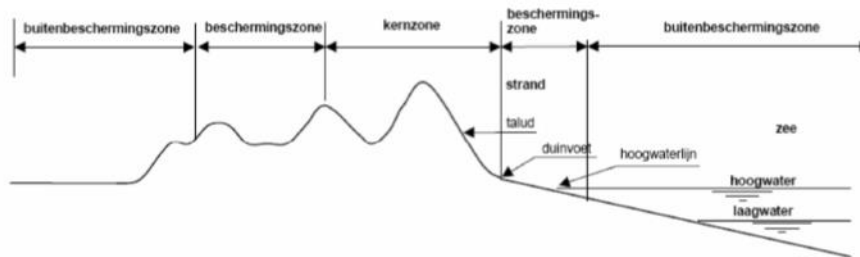
Regulering bebouwing primaire waterkering door Hoogheemraadschap Rijnland

Ter bescherming van de primaire waterkeringen die bij HRL in beheer zijn, heeft HRL op grond van zijn regelgevende bevoegdheid¹⁷³ in de keur Rijnland 2015 (hierna: KR 2015) algemeen verbindende voorschriften vastgesteld voor het verrichten van activiteiten met betrekking tot de primaire waterkeringen en daaraan grenzende beschermingszones.¹⁷⁴ De KR 2015 maakt daarbij onderscheid activiteiten waarvoor algemene regels gelden enerzijds en vergunningplichtige activiteiten anderzijds. De activiteiten waarvoor algemene regels zijn opgenomen in art. 3.2 lid 2 KR 2015. Deze activiteiten zijn zonder voorafgaande toestemming toegestaan, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (ja, mits). De vergunningplichtige activiteiten zijn opgesomd in art. 3.3 lid 2 KR 2015. Deze activiteiten zijn niet toegestaan, tenzij het dagelijks bestuur van HRL daarvoor voorafgaand toestemming van in de vorm van een watervergunning heeft verleend (nee, tenzij). De vergunningplichtige activiteiten hebben potentieel een grotere nadelige invloed op de primaire waterkering, zodat daarvoor een voorafgaande beoordeling door de beheerder van de kering nodig is en hij zo nodig vergunningvoorschriften kan verbinden aan de vergunning ter bescherming van de waterkering.

¹⁷³ Art. 56 en art. 78 Waterschapswet

¹⁷⁴ Te raadplegen via: <<https://www.rijnland.net/regels/downloads-keur-algemene-regels-en-beleidsregels/1-keur-rijnland-2015.pdf>>

Van belang is ook waar de activiteit wordt uitgevoerd. De KR 2015 stelt namelijk regels voor activiteiten in de kernzone van de primaire waterkering, de beschermingszone (inclusief profiel van de vrije ruimte)¹⁷⁵ en de buitenbeschermingszone. De ligging¹⁷⁶ van de primaire waterkering en de aangrenzende beschermingszones zijn aangewezen op de legger, die het HRL op grond van art. 5.1 lid 1 Wtw heeft vastgesteld.¹⁷⁷ De omvang van deze zones hangen af van het type primaire waterkering (dijken, verholten waterkeringen en duinen). Voor de hier relevante Zandige Kust (duinen) gelden de volgende afmetingen. De kernzone wordt aan de zeezijde begrensd in de duinvoetligging. Aan de landzijde door de kernzone begrensd door het grensprofiel. Dit is het profiel dat na duinafslag tijdens ontwerpomstandigheden nog minimaal als waterkering aanwezig dient te zijn. De begrenzing van de beschermingszone aan de zeezijde wordt bepaald door de afstand waarover het afgeslagen zand zich onder maatgevende omstandigheden verspreidt. Aan de landzijde wordt de beschermingszone begrensd door de reserveringszone uitgaande van 200 jaar zeespiegelstijging. De buitenbeschermingszone van de Zandige kust worden aan de zeezijde door -20 meter NAP-lijn of 20 kilometer uit de kust. Aan de landzijde heeft de buitenbeschermingszone een breedte van 100 meter (zie afbeelding 19.3).



AFBEELDING 19.1 OVERZICHT LEGGERZONES ZEEWERING

De keur maakt voor de regulering van bebouwing onderscheid in zeeweringen en waterkeringen. Een zeewering wordt in art. 1.1 lid 118 KR 2015 gedefinieerd als waterkeringen die beschermen tegen de zee en als zodanig zijn aangewezen in de legger. In de legger hebben wij geen uitdrukkelijk aanwijzing als zeewering kunnen aantreffen, maar we gaan ervan uit dat de primaire keringen die beschermen tegen overstromingen vanuit zee zeeweringen zijn als bedoeld in de KR 2015.

De KR 2015 maakt kent drie manieren waarop bebouwing op zeeweringen en aangrenzende beschermingszones zijn gereguleerd: een vergunningplicht, algemene regels en een zorgplicht met erkende maatregelen. Voor bebouwing die het meeste negatieve invloed kan hebben op de zeewering geldt een vergunningplicht, omdat het dagelijks bestuur bouwplannen vooraf

¹⁷⁵ Het profiel van de vrije ruimte is een reserveringszone voor toekomstige versterkingswerken, waarbij conform de Beleidslijn Kust 2007 en het Nationale waterplan rekening wordt gehouden met een periode van 200 jaar zeespiegelstijging.

¹⁷⁶ Dit is de zogenaamde normatieve toestand. Dat wil zeggen dat feitelijke toestand daarmee niet altijd overeenkomt (in dat geval moet onderhoud worden gepleegd). Voor de toepasselijkheid van regels is de in de legger omschreven normatieve toestand leidend en niet de feitelijke toestand. Naast de ligging zijn ook de afmeting, vorm en constructie waaraan de primaire waterkering moet voldoen omschreven in de legger.

¹⁷⁷ Zie leggerboek Katwijk te raadplegen op <<https://www.rijnland.net/regels/legger/legger-primaire-keringen>>, recentelijk partiel herzien (Waterschapsblad 2016, nr. 1940).

wenst te toetsen of deze kunnen worden toegestaan, en zo ja, onder welke voorwaarden (art. 3.3 KR 2015). Voor bebouwing die minder negatieve gevolgen kan hebben voor de zeewering zijn algemene regels vastgesteld (art. 3.2 KR 2015). Deze bebouwing is toegestaan zonder voorafgaande toestemming van het dagelijks bestuur van HRL, maar moet wel aan de algemene regels voldoen die het waterschapsbestuur heeft vastgesteld. De lichtste categorie bebouwing valt onder de algemene zorgplicht (art. 3.1 KR 2015).

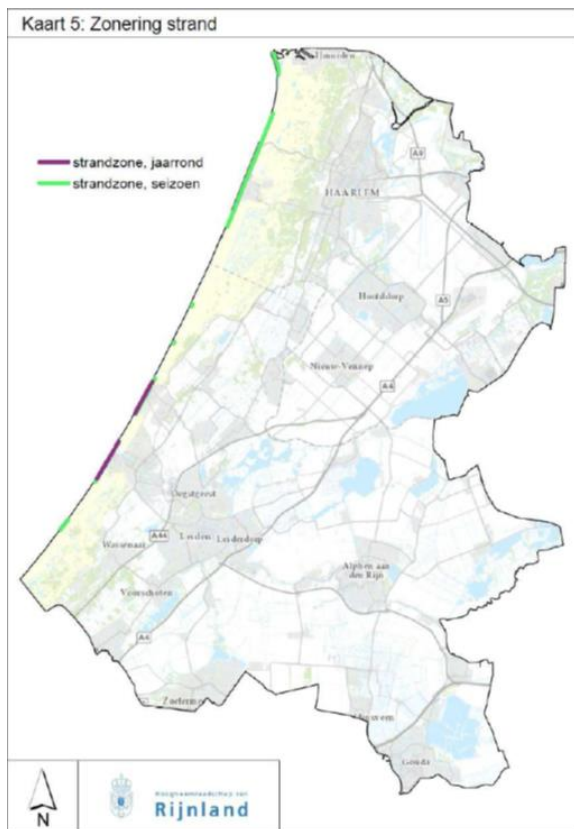
Vergunningplicht (nee, tenzij)

Voor bouwen, herbouwen of aanbouwen in een de kern- en beschermingszone van een zeewering is op grond van art. 3.3 lid 1 KR 2015 een watervergunning van dagelijks bestuur van HRL vereist, voor zover het gaat om:

1. het op het strand realiseren van bouwwerken inclusief bijbehorend meubilair die aanwezig is in de periode tussen 1 november en 1 februari;
2. het **buiten de bebouwingscontouren** van de kustplaatsen (zoals aangegeven in figuur 6) realiseren van **bouwwerken** (zowel nieuwbouw als herbouw, verbouw en aanbouw);
3. het **binnen de bebouwingscontouren** van de kustplaatsen realiseren van **nieuwbouw**;

Om te kunnen vaststellen of er voor het realiseren van bouwwerken een watervergunning is vereist is van belang vast te stellen of de bebouwing wordt gerealiseerd binnen de bebouwingscontour of daarbuiten. Art. 1.1 lid 9 KR 2015 definieert de bebouwingscontour als: het contour waarbinnen bebouwing in beginsel is toegestaan, maar deze bebouwingscontour is niet in legger of de keur van HRL neergelegd. Uit de toelichting bij de Uitvoeringsregels bouwen en de verwijzing naar de provinciale kaart (11) blijkt dat bedoeld is aan te sluiten bij de rode contouren vastgesteld door de provincie Zuid-Holland, maar in juridische zin is die koppeling nergens gemaakt. De vraag is overigens of dat mogelijk is, omdat de provinciale contour mogelijk niet (uitsluitend) is vastgesteld met het oog op waterveiligheid is vastgesteld, maar met het oog op het bredere belang van de een goede ruimtelijke ordening. Aangezien het waterschap uitsluitend regels kan stellen ter behartiging van de aan hem opgedragen taak, is het de vraag of aansluiting bij de provinciale contouren in juridisch opzicht door beugel kan.¹⁷⁸ Problematisch is ook dat de provinciale verordening Ruimte 2014 van Zuid-Holland geen rode (bebouwings)contouren meer kent. In dit onderzoek wordt uitgegaan van bebouwingscontouren die de vorige Verordening ruimte 2010 van de provincie Zuid-Holland wel kende.

¹⁷⁸ Zie ook par @@ over de relatie tussen bestemmingsplannen en sectorale regelgeving.



Rood: jaarrondbebouwing op het strand toegestaan
Groen: seizoenbebouwing op het strand toegestaan

AFBEELDING 19.4 BEBOUWINGSCONTOUREN KUST

Voor het beslissen op watervergunningaanvragen voor bouwen heeft het waterschapsbestuur een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb vastgesteld, die het waterschapsbestuur behoudens bijzondere omstandigheden als bedoeld in art. 4:84 Awb zal moeten volgen bij het beslissen op een vergunningaanvraag. Deze beleidsregel luidt als volgt:

19.7 Beleidsregel kust (Uitvoeringsregels KR 2015)

Artikel 1: Reikwijdte van deze beleidsregel

Deze beleidsregel is van toepassing op:

- het op het strand realiseren van bouwwerken inclusief bijbehorend meubilair die in de periode tussen 1 november en 1 februari aanwezig zijn;
- het buiten de bebouwingscontouren van de kustplaatsen (zoals aangegeven in kaart 11) realiseren van bouwwerken (zowel nieuwbouw als herbouw, verbouw en aanbouw);

- c. het binnen de bebouwingscontouren van de kustplaatsen realiseren van nieuwbouw.

Artikel 2: Bebouwing op het strand

1. Het realiseren van bebouwing is toegestaan, wanneer:
 - a. het aanwezige zandvolume vrij kan bewegen tussen de palen en onder de vloerbalken, en
 - b. de bebouwing uit zodanige elementen bestaat dat deze bij afslag van de kust in delen uiteenvalt, en
 - c. de ruimte tussen de bebouwing en de afrastering, zoals die door Rijnland is aangewezen en als zodanig aanwezig is, vrij blijft van objecten in de periode tussen 1 november en 1 februari;
 - d. de afstand van de bebouwing tot aan de duinvoet minimaal 8 meter bedraagt, en
 - e. de minimale onderlinge afstand tussen de jaarrondbouwwerken minimaal twee maal de breedte van het onderheide gedeelte parallel aan de afrastering bedraagt.
2. In de vergunning worden, indien van toepassing, in ieder geval eisen gesteld met betrekking tot:
 - a. de vloerconstructie en de paalfundering;
 - b. de ligging van het bouwwerk ten opzichte van de duinvoet en ten opzichte van het NAP;
 - c. de gevallen waarin verplaatsing van de bebouwing noodzakelijk is in verband met de natuurlijke ontwikkeling en de daarvoor noodzakelijke dynamiek.

Artikel 3: Nieuwe bouwwerken buiten de bebouwingscontouren kustplaats

Een nieuw bouwwerk buiten de bebouwingscontouren is toegestaan, wanneer:

- a. er aantoonbaar sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang om het bouwwerk te realiseren, **en**
- b. het bouwwerk geen belemmering vormt voor het proces van afslag tijdens zware stormen, **en**
- c. het bouwwerk uit zodanige elementen bestaat dat deze bij afslag van de kust in delen uiteenvalt.

Artikel 4: Herbouw, verbouw of aanbouw buiten de bebouwingscontouren

1. Herbouw, verbouw of aanbouw buiten de bebouwingscontouren is toegestaan, wanneer:

- a. het ter vervanging is van een bestaand gebouw en wordt aangelegd op een bestaande fundering;
- b. het bij aanbouw gaat om een eenmalige uitbreiding van een bestaand bouwwerk, waarbij de uitbreiding maximaal 10 procent bedraagt van het oorspronkelijke bouwwerk;
- c. het bouwwerk geen belemmering vormt voor het proces van afslag tijdens zware stormen;

- d. het bouwwerk uit zodanige elementen bestaat dat deze bij afslag van de kust in delen uiteenvalt.
- 2. In de vergunning worden, indien van toepassing, in ieder geval eisen gesteld met betrekking tot:
 - a. de wijze van fundering van het bouwwerk;
 - b. de vorm en de maximale afmetingen van het bouwwerk;
 - c. de ligging van het bouwwerk ten opzichte van de duinvoet en ten opzichte van het NAP;
 - d. de wijze waarop eventueel te ontgraven zand duurzaam binnen dezelfde zone (kern- of beschermingszone) teruggebracht moet worden.

Artikel 5: Bouwwerken binnen de bebouwingscontouren kustplaats

- 1. Een nieuw bouwwerk binnen de bebouwingscontouren is toegestaan, wanneer:
 - a. het geen belemmering vormt voor het proces van afslag tijdens zware stormen;
 - b. het uit zodanige elementen bestaat dat deze bij afslag van de kust in delen uiteenvalt;
 - c. het bouwwerk zich niet zeewaarts bevindt van de bestaande doorgetrokken voorgevelrooilijn van bestaande bebouwing.
- 2. In de vergunning worden, indien van toepassing, in ieder geval eisen gesteld met betrekking tot:
 - a. de wijze van fundering van het bouwwerk;
 - b. de vorm en de maximale afmetingen van het bouwwerk.

Algemene regels voor bouwen (ja, mits)

Op grond van art. 3.2 lid 2 onder 1 KR 2015 gelden voor het bouwen, herbouwen of aanbouwen in de kern- en beschermingszone van de zeewering algemene regels, voor zover het betreft:

- 1. het op het strand plaatsen en jaarrond laten liggen of achterlaten van paalconstructies, niet onderheide funderingsplaten, vloeren en terrassen ten behoeve van seizoensbebouwing;
- 2. het **binnen de bebouwingscontour** plaatsen van **lichte constructies**, zoals schuren, kiosken en schuttingen van **maximaal 20,00 vierkante meter**, met uitzondering van straatmeubilair;
- 3. het **binnen de bebouwingscontour** uitvoeren van verbouw, herbouw of een aanbouw van **bestaande bouwwerken**

In paragraaf 19.4 van Uitvoeringsregel 19 zijn per bovengenoemde categorieën bebouwing¹⁷⁹ algemene regels vastgesteld. Deze bebouwing is toegestaan, mits aan de algemene regels wordt voldaan. De algemene regels voor de onderscheiden categorieën zijn:

¹⁷⁹ Zie art. 1 van paragraaf 19.4 Uitvoeringsregels KR 2015.

Ad 1) ¹⁸⁰ De niet-onderheide funderingen, vloeren en/of verharde terrassen van seizoenbebouwing mogen jaarrond blijven liggen, wanneer:

- a. bij funderingsplaten met palen, de palen minimaal 3 meter uit elkaar staan; als alleen deze palen achterblijven, liggen de paalkoppen minimaal 1 meter onder het ter plaatse aanwezige zandlichaam;
- b. platen ten behoeve van funderingen en terrassen uit losse elementen bestaan, die individueel een oppervlakte kleiner of gelijk aan 4 vierkante meter hebben en maximaal 20 centimeter hoog zijn;
- c. aangestoven zand gedurende het stormseizoen niet wordt verwijderd van de fundering;
- d. er zich in de periode van 1 november tot 1 februari geen objecten op de beplating of fundering bevinden.

Ad 2) ¹⁸¹ Deze **bouwwerken** mogen **binnen de bebouwingscontouren** van kustplaatsen worden geplaatst, wanneer:

- a. de constructie is gemaakt van lichte materialen (hout, kunststof of vergelijkbaar licht materiaal);
- b. de onderliggende verharding uit losse elementen bestaat van maximaal 2 x 2 x 0,20 meter zoals klinkerverharding, kleine betonnen platen of houten vlonders;
- c. bij de dijk-in-duinconstructies in Noordwijk en Katwijk de palen op maximaal 0,50 meter diepte in de grond vanaf het maaiveld worden geplaatst.

Ad 3) ¹⁸²: **Herbouw, verbouw** of het aanbrengen van een aanbouw aan een **bestaand bouwwerk binnen de bebouwingscontour** is toegestaan, wanneer:

- a. herbouw of verbouw wordt aangelegd op een bestaande fundering;
- b. een aanbouw aan een bestaand bouwwerk maximaal 10 procent bedraagt van de oppervlakte van het oorspronkelijke bouwwerk.

Zorgplicht met erkende maatregelen (ja, tenzij)

Op grond van de algemene zorgplicht van art. 3.1 KR 2015 dient eenieder te voorkomen dat er nadelige gevolgen voor het watersysteem ontstaan, voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden verwacht. Onder die nadelige gevolgen wordt o.m. verstaan het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk beperken van de verzwakking en beschadiging van de zeewering en hinder bij inspectie- en/of onderhoudswerkzaamheden aan het watersysteem. Voor zover bebouwing niet vergunningplichtig is en niet onder algemene

¹⁸⁰ Art. 2 van paragraaf 19.4 Uitvoeringsregel KR 2015.

¹⁸¹ Art. 3 van paragraaf 19.4 Uitvoeringsregel KR 2015.

¹⁸² Art. 4 van paragraaf 19.4 Uitvoeringsregel Algemene regels kust.

regels valt, geldt de algemene zorgplicht. Deze zorgplicht is voor bepaalde bebouwing geconcretiseerd in erkende maatregelen die door het waterschapsbestuur zijn vastgesteld. Als aan deze erkende maatregelen wordt voldaan, wordt in ieder geval aan de zorgplicht van art. 3.1 KR 2015 voldaan. Dat laat degene op wie de zorgplicht rust echter de vrijheid om te kiezen voor andere wijze waarop aan de zorgplicht kan worden voldaan. Voor bepaalde vormen van bebouwing in de kernzone en de beschermingszones van zeeweringen waarvoor geen vergunningplicht geldt en ook geen algemene regels gelden, zijn de volgende erkende maatregelen vastgesteld:

Seizoenbebouwing op het strand

Bouwwerken op het strand, die binnen de op kaart 5 (zonering strand) aangegeven gebieden en alleen in de periode van 1 februari tot en met 31 oktober aanwezig zijn, voldoen *in ieder geval* aan de zorgplicht wanneer de paviljoens het beheer en onderhoud niet belemmeren; hieraan wordt in elk geval voldaan als ze op 3 meter of meer aan de zeezijde van de afrastering staan, zoals die door Rijnland is aangewezen en als zodanig aanwezig is, dan wel bij afwezigheid van een afrastering, 3 meter uit de duinvoet.

Kleine, eenvoudig en binnen 24 uur te verplaatsen/verwijderen objecten

Deze objecten voldoen *in ieder geval* aan de zorgplicht, wanneer:

- a. ze geen vaste bouwkundige verbindingen met de bodem hebben (kabels en leidingen uitgezonderd);
- b. ze zodanig demontabel of verplaatsbaar zijn, dat ze binnen 24 uur van de locatie kunnen worden verwijderd.

Klein permanent meubilair op het strand

Permanent aanwezig meubilair op het strand voldoet *in ieder geval* aan de zorgplicht, wanneer:

- a. het op minimaal 8 meter van de afrastering staat, zoals die door Rijnland is aangewezen en als zodanig aanwezig is, dan wel bij afwezigheid van een afrastering, 8 meter uit de duinvoet;
- b. het niet in de vrije ruimte tussen een bouwwerk (zoals een strandpaviljoen) en de duinvoet staat;
- c. het meubilair onderling meer dan 2 meter uit elkaar staat.

Straatmeubilair, losse palen en hekwerken bij de waterkering

Straatmeubilair in de kern- of beschermingszone van de waterkering voldoet in ieder geval

aan de zorgplicht, wanneer:

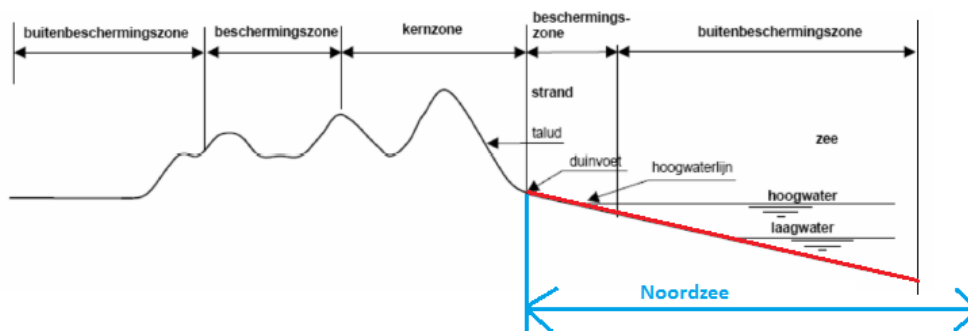
- a. de paal een maximale diameter van 0,10 meter of afmeting van 0,10 meter bij 0,10 meter heeft;
- b. de diepte in de grond vanaf het maaiveld maximaal 0,75 meter bedraagt;
- c. de onderlinge afstand tussen de palen maximaal 0,50 meter bedraagt; en
- d. het volume van de fundatie (per poer) maximaal 30 liter bedraagt.

Regulering bebouwing in oppervlaktewaterlichaam 'Noordzee' door het Rijk

De regulering van bebouwing in oppervlaktewaterlichaam 'Noordzee' is reeds uitgebreid aan de orde geweest in par. @@. Volstaan wordt dan ook met een korte samenvatting. Bebouwing binnen de begrenzing van het rijksoppervlaktewaterlichaam 'Noordzee' wordt gereguleerd op grond van art. 6.5 sub c Waterwet jo. art. 6.13 Waterbesluit. Voor het realiseren van bouwwerken is beginsel een watervergunning van de Minister van I en M vereist, tenzij deze bouwwerken op grond van art. 6.12 Waterregeling vanwege hun ondergeschikte betekenis vergunningvrij zijn. In dit verband zijn met name van belang het oprichten en in stand houden van niet-permanente bebouwing in de periode van 1 april tot 1 oktober en andere activiteiten die vanwege de aard, beperkte omvang of korte duur naar het oordeel van de beheerder geen nadelige invloed hebben op het waterstaatkundige beheer. Voor vergunningvrije bouwwerken moeten worden gemeld bij de minister van I en M en gelden bovendien de algemene regels van art. 6.15 Wtb op grond waarvan handelingen zodanig worden gesitueerd en uitgevoerd dat er geen nadelige gevolgen optreden voor het veilig en doelmatig gebruik van het oppervlaktewaterlichaam overeenkomstig de daaraan toegekende functies en voor het kustfundament. Deze regels zijn weer verder uitgewerkt in art. 6.15 Waterregeling. Met betrekking tot een aantal aspecten, zoals situering, hoogte, waterdoorlatendheid, periode van uitvoering, kan de minister van I en M maatwerkvoorschriften stellen ter voorkoming van de nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van de Noordzee en het kustfundament.

Overlappend beheer

De beschermingszones van de Zandige Kust (zeeweringen) en het oppervlaktewaterlichaam 'Noordzee' overlappen, aangezien de Noordzee aan de landszijde begrensd wordt door de duinvoet. Op bebouwing in dit overlappende gebied (rood gearceerd) zijn dus zowel het bebouwingsregime van de KR 2015 (inclusief de bijbehorende algemene regels en beleidsregels) als het bebouwingsregime op grond van art. 6.5 onder c Waterwet jo. art. 6.14 Waterbesluit (inclusief de Beleidslijn Kust' van toepassing.



Indien op grond van beide regimes een watervergunning is vereist, dan is het hoogste gezag in beginsel het bevoegd gezag, tenzij HRL en de minister afspreken dat HRL bevoegd is.¹⁸³ Wel zal het bevoegd gezag het beleid van het andere bestuursorgaan moeten toepassen.

¹⁸³ Art. 6.17 Wtw.

6. Het instrumentarium op grond van de natuurbeschermingswetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet, Wet natuurbescherming)

6.1 Inleiding, overzicht

Onder de belangen die (thans) met behulp van de natuurbeschermingswetgeving worden beschermd behoren onder andere het streven naar een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen in Natura 2000-gebieden, rust, ongereptheid, landschapsschoon en behoud landschapspatronen. Thans bevat de Natuurbeschermingswet 1998 (NBwet 1998) daartoe een reeks van instrumenten:

- Natura 2000-gebieden
- Beschermde natuurgebieden
- Beschermde landschapsgezichten

Daarnaast is de Flora- en faunawet van toepassing. Doelstelling van deze wet is het beschermen van bepaalde soorten. Hoewel de wet dit begrip niet noemt, is ook hier het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van soorten het uiteindelijke doel. De Flora- en faunawet werkt vooral met het verbieden (behoudens ontheffing) van handelingen die bepaalde gevolgen kunnen hebben voor individuele exemplaren van de te beschermen soorten.

Op 1 januari 2017 zullen de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet (alsmede de Boswet) opgaan in de nieuwe Wet natuurbescherming. Deze nieuwe natuurbeschermingswet leidt tot een aantal wijzigingen die voor dit onderzoek, met name voor de relatie tot het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordenings-instrumentarium, van wezenlijk belang zijn. Daarom wordt hierna ook op deze wijzigingen (van het deel over gebiedsbescherming) van de Wet natuurbescherming ingegaan. Natuurwaarden worden slechts deels op grond van de natuurbeschermingswetgeving beschermd. Aanvullende instrumenten bevat vooral de ruimtelijke ordeningswetgeving.

6.2 Natura 2000-gebieden

6.2.1. Vergunningplicht voor projecten

Aan de kust liggen talrijke Natura 2000-gebieden. Het gaat dan om delen van de duinen (duinhabitats) de Waddenzee, het ecosysteem van de Westerschelde, watergebieden in de delta en een zeereservaat (Voordelta) voor de kust zuidelijk van Rotterdam. Uit de beschrijving blijkt al dat verschillende delen van het kustfundament als Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, zoals belangrijke delen van de duinen, (soms) het strand en s delen van de zee of de Waddenzee.¹⁸⁴ In een dergelijk gebied geldt een vergunningplicht (art. 19d Nbwet

¹⁸⁴ Voor een overzicht zie de kaart op [http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k&groep=0\(laatst](http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k&groep=0(laatst) geraadpleegd 17 mei 2016).

1998 voor alle plannen, projecten of andere handelingen die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, de kwaliteit van de te beschermen habitats en soorten mogelijk kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben. Zoals hierna nog zal blijken wordt de vergunningplicht vaak vervangen door een toestemming van de bevoegde instantie in het kader van een op grond van de Wabo noodzakelijke omgevingsvergunning (zie hierna). Bebouwing binnen een Natura 2000-gebied, ook tijdelijke, is te kwalificeren als een project omdat het gepaard gaat met een fysieke ingreep. Is een dergelijke vergunning nodig, moeten eerst de effecten van het voornemen in kaart worden gebracht in een zogenoemde ‘passende beoordeling’. Blijkt daaruit inderdaad dat niet uit te sluiten is dat zich significante effecten kunnen voordoen, dan kan vergunning alleen worden verleend als er geen alternatieven zijn om het met de activiteit beoogde doel te bereiken die geen of minder negatieve effecten hebben en als er dwingende redenen van openbaar belang de aantasting van het Natura 2000-gebied rechtvaardigen.¹⁸⁵ Bovendien moet het verlies van de natuurwaarden dan gecompenseerd worden.¹⁸⁶ Bij permanente bebouwing binnen een Natura 2000-gebied zal doorgaans een aantasting van de kwaliteit van het gebied niet kunnen worden uitgesloten, alleen al door het verlies aan oppervlakte van het desbetreffende habitat.

Belangrijk is dat de bescherming van een Natura 2000-gebied zogenoemde externe werking heeft. Als gevolg daarvan zijn ook projecten en handelingen die buiten de grenzen van het gebied worden verricht, maar mogelijk, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, significant schadelijke gevolgen *binnen* het gebied hebben vergunningplichtig. Voorbeelden zijn het bouwen en gebruiken van een veehouderij in de buurt van een Natura 2000-gebied of de aanleg (en vervolgens gebruik) van een weg. Ook het bouwen van strandhuisjes of de bouw van een verblijfsrecreatiecomplex in de binnenduinrand net buiten het Kustfundament en net buiten de grens van een Natura 2000-gebied zou een mogelijk significant effect kunnen hebben indien het bijvoorbeeld om een habitat jonge duinen gaat, in de instandhoudingsdoelstellingen is bepaald dat uitbreiding van dit habitat door aanstuiving beoogd is en de bouwwerken de aanstuiving bemoeilijken. Ook kan de bouw van bijvoorbeeld (permanente) strandhuisjes een verstoring van de rust in het gebied tot gevolg hebben, indien behoud van de rust een instandhoudingsdoelstelling is. In de regel zal echter de bouw van kleinere bouwwerken zoals strandhuisjes, al dan niet permanent, buiten de grenzen van een Natura 2000-gebied met zekerheid geen significant schadelijke effecten op het Natura 2000-gebied hebben. Indien zonder meer duidelijk is dat dergelijke bebouwing geheel geen schade zal aanrichten in het beschermde gebied, dan is geheel geen vergunning nodig. Indien wel enige verslechtering van de te beschermen habitats of soorten mogelijk is, maar zeker is dat deze niet significant zal zijn, dan is vergunningverlening conform art. 19e Natuurbeschermingswet 1998 mogelijk na afweging van alle belangen.

Overigens kan de het regime van een Natura 2000-gebied ook gevolgen hebben voor bestaande bebouwing, ook als deze met (bouw)vergunning is opgericht. Als bestaande bebouwing, geacht de instandhoudingsdoelstellingen, leidt tot een kwaliteitsverlies, dan kan de overheid in een uiterste geval gedwongen zijn om ervoor te zorgen dat die bestaande

¹⁸⁵ Art. 19g Nbwet 1998.

¹⁸⁶ Art. 19h Nbwet 1998.

bebouwing te amoveren indien het kwaliteitsverlies anders niet te stoppen is.¹⁸⁷ Dat zal zich echter slechts in uitzonderlijke gevallen voordoen, zeker wat betreft bebouwing buiten de grenzen van een Natura 2000-gebied.

6.2.2 Bevoegd gezag en 'aanhaken' bij de omgevingsvergunning

Bevoegd gezag om te beslissen over een vergunningaanvraag zijn in de regel Gedeputeerde Staten van de provincie waarin een Natura 2000-gebied geheel of grotendeels is gelegen.¹⁸⁸ In gevallen die zijn opgesomd in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet is de Minister van EZ het bevoegd gezag. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het onderhoud van vaarwegen in de Waddenzee, landaanwinning in zee en aanleg inrichting en gebruik van militaire oefenterreinen.

Indien de initiatiefnemer die een bouwwerk wil oprichten of plaatsen daarvoor kiest, kan hij of zij ervoor kiezen de beoordeling van de Natura 2000-aspecten te laten 'aanhaken' bij, dus deel te laten uitmaken van, de vergunning op grond van de Wabo ('omgevingsvergunning voor bouwen') die doorgaans nodig zal zijn (zie hoofdstuk 4.3) voor het oprichten van bouwwerken. Alsdan is geen aparte vergunning op grond van de Nbw 1998, maar moeten B en W als het voor de omgevingsvergunning voor bouwen bevoegd gezag een verklaring van geen bedenkingen aanvragen van het op grond van de Nbw 1998 bevoegd gezag, doorgaans dus gedeputeerde staten. De toestemming op grond van de Nbw 1998 wordt dus in de omgevingsvergunning voor bouwen geïntegreerd. Indien voor de oprichting van een bouwwerk vergunningen op grond van de Wabo en op grond van de Nbw 1998 nodig zijn en de aanvraag voor de omgevingsvergunning eerst wordt ingediend, dan is dit aanhaken verplicht (zie art. 47a Nbw 1998). Wil de aanvrager een aparte Nbwet-vergunning door gedeputeerde staten, dan moet hij of zij eerst deze vergunning aanvragen voordat de aanvraag voor de omgevingsvergunning wordt ingediend. Deze constructie heeft tot gevolg dat moeten B en W zelfstandig moeten beoordelen of, naast de omgevingsvergunning, een vergunning op grond van de Nbw 1998 nodig is en zij een verklaring van geen bedenkingen moeten vragen.

6.2.3 Beoordeling van (bestemmings)plannen

De Nbw 1998 heeft niet alleen gevolgen voor concrete, individuele projecten, maar eist ook ook dat plannen, waaronder bestemmingsplannen, met mogelijk significante effecten voor Natura 2000-gebieden, alleen maar worden vastgesteld nadat de potentiële effecten van de daarin voorziene en mogelijk gemaakte ontwikkelingen op hun effecten zijn getoetst en aan de eisen van artikel 19j Nbw 1998 voldoen. Inhoudelijk komt de toets van (bestemmings)plannen in sterke mate overeen met de toets van concrete projecten. Indien uit de passende beoordeling van bestemmingsplannen blijkt dat niet is uit te sluiten dat de daarin voorziene en mogelijk gemaakte ontwikkelingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, dan kan het (bestemmings)plan

¹⁸⁷ Zie hierover Hof van Justitie EU 15 januari 2016, C-399/14, AB 2016, 192. Dit geval betrof een brug ('Waldschlösschenbrücke') over de Elbe bei Dresden.

¹⁸⁸ In detail kan de bevoegdheidsverdeling complex zijn voor gebieden die in meerdere provincies gelegen zijn of voor projecten die gevolgen hebben op in meerdere provincies gelegen gebieden. Omdat zich dat voor bouwwerken in de kuststrook niet gauw voordoet en deze bevoegdheidskwestie met ingang van 1 januari 2017 wijzigt, zien wij af van uitwerking van dit aspect.

alleen worden vastgesteld als er geen alternatieven bestaan en een dwingende reden van groot openbaar belang de vaststelling van het (bestemmings)plan rechtvaardigen. Art. 19j, derde lid Nbwet 1998 verwijst in zoverre op de artikelen 19g en 19h Nbwet 1998. Het mogelijk maken van (woon)bebouwing in een (bestemmings)plan in een Natura 2000-gebied zelf zal doorgaans een mogelijk significant effect op een Natura 2000-gebied hebben door de te verwachten directe fysieke effecten van de bebouwing zelf. Ook het mogelijk maken van bebouwing buiten, maar nabij een Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld in de binnenduinrand net buiten het Natura 2000-gebied, kan echter, bijvoorbeeld ook door de hogere stikstofdepositie als gevolg van het verkeer dat naar de in het plan voorziene bouwwerken toe zou gaan, mogelijk een significant effect op het Natura 2000-gebied hebben.¹⁸⁹ De toets aan de eisen van art. 19j Nbw 1998 (passende beoordeling) en art. 19g en 19h Nbwet 1998 (indien een significant effect niet kan worden uitgesloten) kan niet worden doorgeschoven naar de vergunningverlening door bijvoorbeeld in het plan op te nemen dat alleen bouwwerken worden zullen worden toegestaan die geen significante effecten op Natura 2000-gebieden hebben.¹⁹⁰ Ook acht de Afdeling bestuursrechtspraak het doorgaans niet aanvaardbaar om de passende beoordeling en de Natura 2000-toets door te schuiven naar een wijzigingsplan. Het bestemmingsplan dat voorziet in de mogelijkheid van wijziging door middel van een wijzigingsplan moet ook al de passende beoordeling van die wijzigingsmogelijkheid bevatten.¹⁹¹

Voorts dient nog te worden opgemerkt dat de passende beoordeling van plannen in één opzicht verschilt van de passende beoordeling van projecten. Dat betreft de referentiesituatie. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning ten behoeve van een concreet project, bijvoorbeeld de uitbreiding van een veehouderij of een bouwvergunning, wordt nagegaan of hetgeen nieuw en extra wordt vergund ten opzichte van wat eerder vergund is vergund kan worden.¹⁹² Deze zogenoemde “referentiesituatie” is echter anders als het gaat om de beoordeling van (bestemmings)plannen. Voor (bestemmings)plannen dient, iets vereenvoudigd gezegd, te worden nagegaan wat de effecten zijn van een mogelijk gemaakte ontwikkeling ten opzichte van de bij planvaststelling feitelijk bestaande legale bebouwing en het feitelijke, legaal uitgeoefende gebruik. Bouwmogelijkheden die in bestaande plannen zijn voorzien, maar waarvan nog geen gebruik is gemaakt, moeten dus hernieuwd beoordeeld worden.¹⁹³

6.2.4 Vergunningverlening voor projecten met mogelijk significante gevolgen

Blijkt uit een passende beoordeling dat een project mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben, dan is een toestemming alleen mogelijk als wordt voldaan aan art. 19g en 19h Natuurbeschermingswet 1998 (zie ook het eenvoudiger, en dichter bij de EU-rechtelijke tekst geredigeerde art. 2.8 Wnb). Dit is de zogenoemde ‘ADC-toets’.

¹⁸⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 november 2015, M en R 2016, 50 m.nt. Kaajan.

¹⁹⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 augustus 2015, M en R 2015, 142 m.nt. Kaajan.

¹⁹¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 juli 2010, nr. 200901747/1. Een, moeilijk te verklaren, uitzondering is te vinden in ABRvS 16 september 2015, M en R 2015, 158 m.nt. Kaajan.

¹⁹² De details van het rekening houden met bestaande rechten en het hanteren van referentiedata zijn te complex om hier uitvoerig weergegeven te worden.

¹⁹³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 september 2015, JFf 2016, 3.

Vergunning is mogelijk als er geen alternatieve oplossingen voor het voorgenomen project zijn die het gebied niet significant aantasten, er een dwingende reden van groot openbaar belang is aan te voeren voor het project en er compenserende maatregelen worden genomen.¹⁹⁴ Indien een zogenoemde prioritaire soort of een prioritair habitat¹⁹⁵ kan worden aangetast, is het verlenen van een toestemming alleen mogelijk als het project wordt ondernomen voor de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid of indien het voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. Pleiten er slechts andere dwingende redenen van groot openbaar belang voor zo'n project, dan is het verlenen van toestemming alleen mogelijk nadat de Commissie van de Europese Gemeenschappen om advies is gevraagd. In de praktijk wordt de toets van art. 19g en 19h Natuurbeschermingswet als zwaar ondervonden en wordt vaak getracht om de effecten van projecten, al dan niet door mitigerende maatregelen, zodanig te beperken dat uiteindelijk uit de passende beoordeling blijkt dat significante effecten kunnen worden uitgesloten. Het voert hier te ver om nader in te gaan op de (on)mogelijkheden van saldering, mitigatie en het in aanmerking nemen van de effecten van beheers- en inrichtingsmaatregelen bij de passende beoordeling.

6.3 Beschermd natuurmonumenten

Vele natuurgebieden zijn in het verleden aangewezen als beschermd natuurmonumenten. Pas laat heeft Nederland haar verplichtingen uit de Habitatrichtlijn omgezet en het instrument van het Natura 2000-gebied geïntroduceerd (zie hiervoor 6.2). Voor zover Natura 2000-gebieden overlappen met beschermd natuurmonumenten, is de status van beschermd natuurmonument in 2011, respectievelijk later bij het van kracht worden van de aanwijzing als Natura 2000-gebied, vervallen. Enkele gebieden of gebiedsdelen die als natuurmonument zijn aangewezen overlappen echter niet met Natura 2000-gebieden. Die beschermd natuurmonumenten bestaan nog steeds. Met inwerkingtreding van de Wnb op 1 januari 2017 komen zij echter geheel te vervallen zonder dat de bescherming van de natuurwaarden in die gebieden automatisch wordt overgenomen door andere instrumenten. Voor een aantal gebieden zijn de complementaire doelen al eerder geschrapt, bij besluit van 13 maart 2013.¹⁹⁶ Voor die gebieden waar complementaire en nationale doelen nog bestaan, vervallen deze automatische per 1 januari 2017. Ook hier geldt dat provincies en gemeenten zouden moeten nagaan in hoeverre met behulp van het instrumentarium op grond van de Wro en de Wabo bescherming moet worden geboden aan de waarden die vroeger op grond van de Nbw 1998 beschermd werden (of thans worden). Dat kan leiden tot aanpassing van de desbetreffende provinciale verordeningen of gemeentelijke bestemmingsplannen.

Voor beschermd natuurmonumenten geldt een vergelijkbaar instrumentarium als voor Natura 2000-gebieden. Ingevolge art. 16 Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten 'handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren'. Ook voor beschermd

¹⁹⁴ Zie de nadere eisen die zijn uitgewerkt in art. 19g en 19h Natuurbeschermingswet 1998.

¹⁹⁵ Zie bijlage I en II van Richtlijn 92/43/EG

¹⁹⁶ Stcrt. 2013, 6334.

natuurmonumenten is soms de minister van EZ bevoegd. Het gaat om dezelfde gevallen als bij Natura 2000-gebieden. Het toetsingskader voor de vergunningen is eenvoudiger. De vergunning kan worden verleend als de belangen van de aanvrager prevaleren boven de (bijzonder zwaar tellende) belangen van natuurbescherming. Ook de vergunning voor beschermde natuurmonumenten kan aanhaken bij de omgevingsvergunning. Hiervoor geldt hetzelfde als hiervoor beschreven met betrekking tot Natura 2000-gebieden.

6.4 Beschermd landschapsgezicht

Ingevolge art. 23 Nbw 1998 kunnen Gedeputeerde Staten een gebied aanwijzen als beschermd landschapsgezicht indien zij dat nodig achten ter bescherming van cultuurhistorische waardevolle landschappen en landschapspatronen. Zij dienen in die aanwijzing aan te geven welke handelingen het beschermd landschapsgezicht kunnen aantasten. Vervolgens dienen de gemeenten waarin een beschermd landschapsgezicht is gelegen een bestemmingsplan opstellen, respectievelijk bestaande bestemmingsplannen dusdanig wijzigen, om het beschermd landschapsgezicht daadwerkelijk tegen daarvoor schadelijke handelingen te beperken. Het uiteindelijke beschermingsinstrumentarium is dus het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium.

Voor zover wij weten is in Nederland, en dus ook in de kuststrook, nog niet één beschermd landschapsgezicht aangewezen. Dit instrument komt met inwerkingtreding van de Wnb te vervallen. Wel zal de Wnb de mogelijkheid bevatten tot aanwijzing van een bijzonder provinciaal landschap. Een zekere compensatie zal worden geboden in vorm van de mogelijkheid, genoemd in art. 1.12, derde lid Wnb, om gebieden gelegen buiten het natuurnetwerk Nederland aan te wijzen als bijzonder provinciaal natuurgebied of bijzonder provinciaal landschap. De Wnb voorziet niet in rechtsgevolgen van een dergelijke aanwijzing. De bescherming zal plaats moeten vinden met behulp van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium.

6.5 Nationale parken

De mogelijkheid om nationale parken aan te wijzen is niet geregeld in de natuurbeschermingswetgeving. Art. 8.3 van de toekomstige Wnb zal wel een uitdrukkelijke grondslag voor de aanwijzing van nationale parken door de minister van EZ bevatten. Dit instrument heeft juridisch geen betekenis. Het is eerder te zien als een label op grotere eenheden van gebieden met natuurwaarden en bijzonder natuurschoon¹⁹⁷ welke met name voor het toerisme van belang is. Uiteraard kunnen provincies of gemeenten in hun ruimtelijke verordeningen consequenties toekennen aan de titel van nationaal park. Dat is dan echter geen rechtsgevolg van de aanwijzing als nationaal park, maar een vraag van ruimtelijk beleid.

6.6 Flora- en faunawet

Het instrumentarium op grond van de Flora- en faunawet (Ffw) beoogt populaties van in het wild levende vogels en nader aangeduide bedreigde dier- en plantensoorten te beschermen. Dat gebeurt door middel van een aantal verboden (art. 8-12 Ffw), zoals het verbod tot het doden en vangen of opzettelijk verontrusten van dieren, het verbod tot het beschadigen van

¹⁹⁷ Zie nader de voorwaarden voor aanwijzing in het toekomstige art. 8.3 Wnb.

nesten en rust- of verblijfplaatsen en het beschadigen van beschermde plantensoorten. Deze verboden gelden voor elk individueel exemplaar van een soort. Overal waar gebouwd wordt, dus ook aan de kust, kunnen deze verboden belemmerend werken indien de beschermde dier- of plantensoorten worden aangetroffen op de bouwplaats of op voor de bouwwerkzaamheden nodige terreinen. Vaak kan handelen in strijd met de verboden worden vermeden door mitigerende maatregelen, bijvoorbeeld het bouwen buiten de broed- of voortplantingsseizoen bij dieren die niet jaarrond op een bepaalde plek aanwezig zijn. Van de verboden zijn enkele algemene vrijstellingen verleend¹⁹⁸ en kan ontheffing worden verleend door gedeputeerde staten. Wat bebouwing betreft zal daarbij soms gebruik kunnen worden gemaakt van de wettelijk voorziene ontheffingsredenen 'de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling' (art. 2, derde lid sub j Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten). Voor zover het echter om strikt beschermde soorten gaat, kan deze ontheffingsredenen niet worden ingezet en zijn de mogelijkheden van ontheffingverlening uiterst beperkt.

Met inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (zie hierna) vervalt de Ffw en gaan de soortbeschermingsbepalingen in de Ffw op. Inhoudelijk zullen er ook enkele wijzigingen zijn. Met name zullen de verboden deels iets beperkter worden geformuleerd door nog letterlijker aan te sluiten bij de vereisten uit EU-richtlijnen en nationale 'extra's' verder schrappen. Voor de mogelijkheden van kustbebouwing lijken deze veranderingen echter weinig verschil uit te maken.

6.7 Toekomstige wijziging door inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (1 januari 2017)

6.7.1 Vervallen 'nationale' en complementaire beschermingsdoelen

Met inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb, verwacht 1 januari 2017) zal een aantal dingen die hiervoor zijn beschreven veranderen. Een eerste wijziging is dat, zoals al in paragraaf 6.3. gezegd, met de inwerkingtreding van de Wnb van rechtswege alle instandhoudingsdoelstellingen uit de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden zullen vervallen die niet dienen ter bescherming van de soorten en habitattypen waarvoor het Natura 2000-gebied op grond van Europeesrechtelijke verplichtingen is aangewezen. Daarbij gaat het om de zogenoemde 'complementaire doelen', voor zover die nog in de aanwijzingsbesluiten staan, en om nationale aanvullende doelen. Complementaire doelen betreffen de bescherming van soorten en habitattypen waarvoor het gebied eveneens een, soms belangrijke, rol speelt, maar waarvoor geen Europese verplichting tot aanwijzing van het gebied bestond. Het gaat dan om behoud van soorten en habitattypen waarvoor Nederland eveneens Europeesrechtelijk verplicht een gunstige staat van instandhouding moet verzekeren, maar die op het moment van aanwijzing van het gebied daar niet dusdanig veel voorkwamen dat het gebied ten behoeve van die soorten of habitattypen had moeten worden aangewezen. Zoals gezegd zijn in 13 van de 160 gebieden de complementaire doelen al geschrapt bij besluit van 13 maart 2013. Bij nationale doelen gaat het om doelen van natuurbescherming die aanvullend zijn op het Europeesrechtelijke verplichte bereiken van een gunstige staat van instandhouding

¹⁹⁸ Zie bijvoorbeeld het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, Stb. 2000, 525.

van bepaalde soorten en habitattypes, zoals bijvoorbeeld ongereptheid, donkerheid, stilte, natuurschoon etc. Dat zijn onder andere doelen waarvoor in het verleden beschermde natuurmonumenten zijn aangewezen die vervolgens zijn opgegaan in de Natura 2000-gebieden. Al deze doelen vervallen automatisch. De bescherming van het instrumentarium op grond van de Wnb strekt dus nog uitsluitend om bij te dragen aan een landelijk gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypes waarvoor het gebied is aangewezen. De regering heeft te kennen gegeven dat zij de vraag of de complementaire doelen ook in de toekomst bescherming verdienen en of nationaal aanvullende doelstellingen van natuurbescherming moeten worden nagestreefd aan provincies en gemeenten willen overlaten. De provincies hebben in hun structuurvisies en provinciale verordeningen hier in verschillende mate aandacht aan besteed (zie hoofdstuk 4.3). De provincies en gemeenten zouden dus vóór 1 januari 2017 na moeten gaan welke beschermingsdoelen van de in of naast hun grondgebied (externe werking) gelegen Natura 2000-gebieden (en beschermde natuurmonumenten) zullen komen te vervallen en of hun bestaande ruimtelijke ordeningsinstrumenten de bescherming van deze waarden voldoende waarborgen.

6.7.2 Natuurnetwerk Nederland, provinciale landschappen en bijzondere provinciale natuurgebieden

Meer in het algemeen legt de Wnb, mede als gevolg van de afspraken die tussen Rijk en provincies zijn gemaakt in het Natuurpact, meer nadruk op de aanvullende rol die de provincies hebben. Dat gebeurt met name door de in art. 1.12 Wnb opgenomen verplichting van provincies om bedreigde en waardevolle¹⁹⁹ soorten en gebieden, ook door actieve maatregelen, in een gunstige staat van instandhouding te brengen of te houden. Hoe de provincies dit doen, is grotendeels aan hen overgelaten. Ingevolge art. 1.12, tweede lid Wnb dienen gedeputeerde staten in hun provincie zorg te dragen voor de totstandkoming en instandhouding van een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, genaamd 'natuurnetwerk Nederland' (NNN). Dat is een andere benaming voor hetgeen thans nog heet ecologische hoofdstructuur.²⁰⁰ Zij wijzen daartoe in hun provincie gebieden aan die tot dit netwerk behoren (art. 1.12, tweede lid Wnb). Daarenboven kunnen gedeputeerde staten ingevolge art. 1.12, derde lid Wnb gebieden gelegen buiten het natuurnetwerk Nederland aanwijzen als 'bijzondere provinciale natuurgebieden', onderscheidenlijk 'bijzondere provinciale landschappen'. De Wnb bepaalt verder niets over de rechtsgevolgen van een dergelijke aanwijzing. Voor zover juridische regels nodig zijn ter bescherming of ontwikkeling van het NNN of ter bescherming van natuur of landschapswaarden buiten het NNN dient gebruik te worden gemaakt van het ruimtelijk ordenings-instrumentarium, dus met name de provinciale verordeningbevoegdheid op grond van art. 4.1 Wro. Voorwaarde voor dergelijke regels is dat 'provinciale belangen ... met het oog op een goede ruimtelijke ordening (dat) noodzakelijk maken'. De aanwijzing van de tot het NNN behorende gebieden en een eventuele aanwijzing van buiten het NNN gelegen bijzondere provinciale natuurgebieden en provinciale landschappen verandert dus niets aan het feit dat de bescherming van natuur- en landschapswaarden buiten de Natura 2000-gebieden en ook binnen deze gebieden voor andere waarden dan de soorten en habitattypen waarvoor de gebieden primair zijn aangewezen geheel

¹⁹⁹ Zie voor de preciezere uitvoerige definitie art. 1.12, eerste lid onder a t/m c Wnb.

²⁰⁰ Zie art. 9.11 Wnb alsmede Besluit van 18 mei 2016 tot wijziging van het Barro, Stbl. 2016, 202.

afhankelijk is van en gestalte moet krijgen via de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordening. Daarom zij hier verder verwezen naar het hoofdstuk over ruimtelijke ordening.

6.8 Het voorbeeld Katwijk

6.8.1 Begrenzing en instandhoudingsdoelstellingen (aanwijzingsbesluit)

Natura 2000-gebied Meijndel en Berkheide

Het (grof gezegd) duingebied ten zuiden van de bebouwde kom van Katwijk is aangewezen als Natura 2000-gebied Meijndel en Berkheide. Dit gebied loopt verder op het grondgebied van de gemeente Wassenaar, ligt tussen de strandpalen 88 en 99. De westgrens loopt langs de duinvoet van het buitenduin. Het strand zelf maakt dus geen deel uit van het Natura 2000-gebied. Bij duinaangroei verplaatst de grens zich zeewaarts, bij duinafslag landinwaarts met de duinvoet mee. De in het gebied gelegen pompstations vallen buiten de begrenzing. Ten oosten van het pompstation bij Katwijk maakt aan de binnenduinrand een perceel grasland (bekend als Hertenui, 2,9 ha) deel uit van het gebied waar kansen liggen voor ontwikkeling van het habitatype grijze duinen (kalkrijk (H2130A) en/of kalkarm (H2130B)). Dit perceel is in eigendom en beheer van Dunea. De binnen het Natura 2000-gelegen (voormalige) beschermde natuurmonumenten Berkheide en Harstenuhoek zijn met inwerkingtreding van de aanwijzing als Natura 2000-gebied vervallen. Een klein deel van het natuurmonument Berkheide was buiten het betrokken Natura 2000-gebied gelegen. Ook de status van deze delen van het vroegere beschermd natuurmonument is ingetrokken. De instandhoudingsdoelstellingen uit de aanwijzingsbesluiten als beschermd natuurmonument (met name met betrekking tot natuurschoon) zijn echter blijven gelden.

Het gebied is aangewezen en bevat instandhoudingsdoelstellingen voor de volgende habitatypes en soorten:

- H2120 Wandelende duinen op de strandwal met *Ammophila arenaria* (“witte duinen”)
- H2130 *Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (“grijze duinen”)
- H2160 Duinen met *Hippophaë rhamnoides*
- H2180 Beboste duinen van het Atlantische, continentale en boreale gebied
- H2190 Vochtige duinvalleien

- H1014 Nauwe korfslak (*Vertigo angustior*)
- H1318 Meervleermuis (*Myotis dasycneme*)

Voor alle deze habitatypes en soorten zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd, deels onderscheiden naar oppervlakte en kwaliteit. Soms gaat het om behoud (van oppervlakte), soms om uitbreiding, doorgaans tevens om verbetering van kwaliteit. Vooral habitatype grijze duinen bevindt zich in een ongunstige toestand en dient uitgebreid en verbeterd te worden. Voor enkele habitatsubtypen, bijv. Duindoornstruwelen, geldt uitsluitend een behoudsdoelstelling. Er zijn geen complementaire doelen, dus doelen voor habitatypes en

soorten waarvoor het gebied niet primair is aangewezen, opgenomen. Het complementaire doel¹⁵ voor de gevlekte witsnuitlibel (H1042) dat was opgenomen in het ontwerp-aanwijzingsbesluit, is in het definitieve aanwijzingsbesluit vervallen, omdat er, zo de toelichting, geen gedocumenteerde waarnemingen van deze soort in dit gebied bekend zijn van na 1950. De instandhoudingsdoelstellingen hebben, voor het deel van het Natura 2000-gebied waarop de aanwijzing als beschermd natuurmonument betrekking had, mede betrekking op de doelstellingen van de inmiddels vervallen beschermde natuurmonument ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis. Bepalingen uit de aanwijzingen tot beschermd natuurmonument over natuurschoon, rust, stilte en over de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermde natuurmonument zijn dus tot op heden van kracht gebleven. In de oude aanwijzingsbesluiten van de natuurmonumenten wordt als doelstelling onder andere ingegaan op het natuurschoon, inclusief de ‘relatief grote rust’ in het gebied. Voor het gebied Harstenhoek wordt gewezen op de openheid als deel van het natuurschoon. Die doelstellingen komen echter met inwerkingtreding van de Wnb te vervallen. Dan gaat de bescherming die het Natura 2000-gebied biedt dus achteruit.

Bebouwing (ook buiten het Natura 2000-gebied) die, bijvoorbeeld door verkeersaantrekkende werking, een verhoging van de stikstofdepositie binnen het gebied tot gevolg heeft, kan, omdat de kritische depositiewaarden van enkele habitattypes in het gebied worden overschreden, alleen worden gerealiseerd als binnen de programmatische aanpak stikstof (PAS) daarvoor ontwikkelingsruimte ter beschikking wordt gesteld.

Natura 2000-gebied Coepelduynen

Het Natura 2000-gebied Coepelduynen beschermt de duinstrook tussen Katwijk en Noordwijk (waarvan een gedeelte behoort tot de gemeente Katwijk). Het gaat dan om het gebied ten noorden van de Binnenwatering de Katwijk tot aan de grens met Noordwijk. De westgrens wordt gevormd door de voet van de duinen. Ook hier geldt, net als bij het gebied Meijendel en Berkheide, dat de grens zich bij duinaangroei zeewaarts verplaatst, bij duinafslag landinwaarts met de duinvoet mee. In het oosten grenst dit Natura 2000-gebied direct aan bebouwing (parkgebied bij Titanen Juno, Katwijk en aan cultuurgronden).

Het in het gebied gelegen beschermd natuurmonument Coepelduin²⁰¹ en het staatsnatuurmonument Coepelduin²⁰² zijn met inwerkingtreding van de aanwijzing als Natura 2000-gebied komen te vervallen. De instandhoudingsdoelstellingen uit de aanwijzingsbesluiten als beschermd natuurmonument en staatsnatuurmonument (met name met betrekking tot natuurschoon) zijn echter blijven gelden.

Het gebied is aangewezen en bevat instandhoudingsdoelstellingen voor de volgende habitattypes:

- H2120 Wandelende duinen op de strandwal met *Ammophila arenaria* (“witte duinen”)

²⁰¹ Aangewezen op 23 juli 1992 (NBLF-92-7166; Stcrt. 1992, nr. 153).

²⁰² Aangewezen op 23 juli 1992 (NBLF-92-7177; Stcrt. 1992, nr. 153).

- H2130 *Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (“grijze duinen”)
- H2160 Duinen met *Hippophaë rhamnoides* (dat zijn duindoornstruwelen)
- H2190 Vochtige duinvalleien

Ook in dit gebied gaat het deels om behoudsdoelstellingen (grijze duinen, duindoornstruwelen en deels om uitbreidings- of verbeteringsdoelstellingen (Witte duinen, vochtige duinvalleien). Behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit. Door het zoveel mogelijk toestaan van verstuiving over de gehele zeereep kan het habitatype witte duinen verbeterd worden in kwaliteit, aldus de toelichting. Verstuiving is tevens mede van belang voor achtergelegen habitatype grijze duinen.

6.8.2 Beheerplan en gebiedsanalyse PAS

Natura 2000-gebied Meijendel en Berkheide

Het beheerplan is recentelijk, voorjaar 2016, vastgesteld. Het bevat een analyse van de ontwikkeling van het gebied en de ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijke beheermaatregelen. Het Natura 2000-beheerplan is een uitwerking van het aanwijzingsbesluit dat de staatssecretaris heeft genomen. Het beheerplan is een eigen, onafhankelijk toetsingskader voor de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit. Een activiteit die volgens andere wet- en regelgeving is toegestaan, kan onder de Nb-wet 1998 niet zijn toegestaan, en andersom. In het beheerplan is een dynamischere verbinding tussen strand en duin een van de doelen. Daarover bepaalt het plan het volgende: ‘Voor doorstuiving van zand vanuit zee en het strand naar de zeereep is het van belang dat er geen nieuwe (permanente) barrières voor de zeereep van het Natura 2000-gebied worden geplaatst. Daarnaast is naleving van regels rond bestaande strandbebouwing en gebruik van de exploitatievakken (onderlinge afstand tussen bebouwing en afstand ten opzichte van de duinvoet) van belang om de verstuivingsdynamiek achter de reeds aanwezige (tijdelijke) strandbebouwing zo veel mogelijk in stand te houden.’²⁰³ Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat daar waar het Natura 2000-gebied grenst aan het strand geen nieuwe bebouwing kan worden toegelaten. Niet geheel duidelijk is of dat slechts geldt voor permanente bebouwing.

Met betrekking tot het gebruik van het strand wordt in het beheerplan gesteld: ‘Het gebruik van het strand kan van invloed zijn op de kwaliteit van de in de zeereep gelegen habitatypes (H2120, H2130A en H2160) en besdragende struwelen, zowel middels de productie van geluid en licht (verstoring typische soorten) als middels het beïnvloeden van de verstuiving in de zeereep. De zeereep is buiten de wegen en paden niet toegankelijk, betreding van de zeereep vanuit het strand wordt zodoende hier ook niet beoordeeld.’

Meer in het bijzonder is bepaald m.b.t. bebouwing op het strand: ‘Strandbebouwing kan van invloed zijn de achterliggende duinen door beïnvloeding van het windpatroon en het transport van zand vanaf het strand naar de zeereep en verder landinwaarts (Hoonhout en van Thiel de Vries, 2013). De mate van invloed is o.a. afhankelijk van de afstand tussen de bebouwing en

²⁰³ Beheerplan, p. 102.

de zeereep en de afstand tussen bebouwing onderling. De mate van verstuiwing in de zeereep is bepalend voor de voor de kwaliteit van de aanwezige witte duinen en de daarachter gelegen grijze duinen, duindoornstruwelen en besdragende struwelen. Van belang is dat de meeste (strand)bebouwing demontabel is en gedurende het stormseizoen (met de meeste dynamiek) afwezig is. Daarnaast zijn overwegend geen langgerekte, aaneengesloten zones met strandbebouwing aanwezig zijn (uitgezonderd het Zwarte Pad). De reeds aanwezige permanente bebouwing op het strand en in de zeereep (ter hoogte van Wassenaarse Slag) is beperkt in omvang en/of staat op palen en is daarmee beperkt van invloed op de verstuiwingsdynamiek in de achtergelegen zeereep. Nabij het Zwarte Pad zijn er aanwijzingen dat de bestaande voorschriften uit de verleende watervergunningen⁷, wat betreft afstand van de bebouwing en opslag van materiaal ten opzichte van de duinvoet, in de huidige situatie onvoldoende worden nageleefd. Daarnaast is sprake van bebouwing en/of opslag van materiaal buiten de exploitatievakken⁸. Hierdoor wordt de doorstuiving van zand vanaf het strand naar de zeereep verder beperkt. Indien de geldende voorschriften uit de verleende watervergunningen (onder verwijzing naar de Keur) en het bestemmingsplan strand worden nageleefd, blijven de effecten van strandbebouwing beperkt. Uitwerking van toezicht- en handhavingsplan, waarin naleving en handhaving van de bestaande voorschriften voor strandbebouwing (m.n. ter hoogte van Zwarte Pad) nader worden uitgewerkt. Het toezicht- en handhavingsplan wordt onder regie van de Omgevings-dienst Zuid-Holland Zuid samen met betrokken handhavende instanties (waaronder terreinbeheerders en gemeenten) aansluitend op het Natura 2000-beheerplan uitgewerkt. Het recreatief gebruik, en dan in het bijzonder de aanwezigheid van strandbebouwing, kan (dus) tot beperkte negatieve effecten op de relevante N2000 ISHD en BN waarden leiden.²⁰⁴ Bepalingen uit de thans vervallen aanwijzingen tot beschermd natuurmonument over natuurschoon, rust, stilte en over de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermde natuurmonument zijn ook in dit gebied tot op heden van kracht gebleven.

Plannen, projecten en evenementen welke een (tijdelijke) intensivering van de recreatie tot gevolg (kunnen) hebben, dienen altijd aan de instandhoudingsdoelstellingen getoetst te worden en/of zijn mogelijk vergunningplichtig, aldus het beheerplan.²⁰⁵

Ook in het kader van het PAS is als een van de maatregelen vastgesteld een ‘dynamisch zeereepbeheer’ op enkele plaatsen van de zeewaartse begrenzing van het gebied. Het moge duidelijk zijn dat dit voornemen, dat een maatregel noodzakelijk ter bereiking van de instandhoudingsdoelstellingen kan worden gekwalificeerd, consequenties heeft voor het niet kunnen toestaan van bebouwing, waarschijnlijk ook van tijdelijke bebouwing, in de buurt van deze locatie. Voor zover wij hebben kunnen nagaan ligt de locatie voor deze maatregel echter niet meer op het grondgebied van de gemeente Katwijk, maar op het gebied van de gemeente Wassenaar. Ook overigens moet, aldus het PAS gebiedendocument, de relatie met het strand worden versterkt. Het gebiedendocument bepaalt daarover: ‘Belangrijker is een verbinding te leggen tussen het strand en het kalkrijke maar verzuurde voorduin. Over enkele jaren (na 2016) is middels te graven verturigaten het herstel van het landschapsproces te realiseren

²⁰⁴ Beheerplan, p. 202.

²⁰⁵ Beheerplan, p. 234.

(HHR, 2009). Dit kan worden uitgevoerd tussen de strandpalen 90 en 96.5.’ In 2014 zijn ook al pilotprojecten uitgevoerd. Ook met dergelijke voornemens, die in op grond van de PAS-wetgeving moeten worden uitgevoerd, dient rekening te worden gehouden bij de beoordeling van de effecten van, al dan niet tijdelijke, bebouwing.

Natura 2000-gebied Coepelduynen

Voor het gebied Coepelduynen is nog geen beheerplan opgesteld en ook geen ontwerp-beheerplan gepubliceerd. In de gebiedsanalyse voor het PAS wordt benadrukt dat het maximaal toelaten van verstuiwing de meest efficiënte beheermaatregel voor met name de habitattype witte duin is. Eventuele bebouwing in of grenzend aan het gebied, bijvoorbeeld op het strand die de verstuiwing kan belemmeren, kan derhalve vergunningplichtig op grond van art. 19d Nbw 1998 (en straks art. 2.7, derde lid Wnb) zijn.

6.9 Conclusie

Het instrumentarium op grond van de natuurbeschermingswetgeving is in de afgelopen jaren, op enkele uitzonderingen na, teruggebracht naar wat Europeesrechtelijk minimaal nodig is. Bovendien zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden gedecentraliseerd naar provincie en gemeenten. Het Rijk trekt zich in ver gaande mate terug. Dat proces zet met inwerkingtreding van de Wnb op 1 januari 2017 door. Buiten het in hoofdstuk 4 beschreven ruimtelijke ordeningsinstrumentarium zijn voor de mogelijkheden tot bouwen aan de kust vooral de bescherming van Natura 2000-gebieden van belang alsmede, daar waar feitelijk (strikt) beschermde soorten voorkomen, de verboden behoudens ontheffing of vrijstelling uit het soortenbeschermingsrecht. De Natura 2000-gebieden hebben externe werking: ook bebouwing buiten de grenzen van het gebied kan de beschermde waarden aantasten en derhalve vergunningplichtig zijn. De bescherming is (uitsluitend) gericht op de instandhoudingsdoelstellingen (behoud of verbetering) van de habitattypen en soorten waarvoor het gebied primair is aangewezen. Alle andere natuurbeschermingsdoelstellingen (andere habitats en soorten en ‘natuurschoon’, rust en landschap) moeten met behulp van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium worden verwezenlijkt. Bevoegd om te beslissen over de toestemming voor mogelijk schadelijke bebouwing zijn in de regel gedeputeerde staten. Op de gemeenten rust echter een zware verantwoordelijkheid omdat deze toestemming wordt geïntegreerd in de door gemeenten af te handelen omgevingsvergunning (Wabo). Bebouwing binnen Natura 2000-gebieden zal doorgaans vergunningplichtig zijn en vaak niet toegestaan kunnen worden. Bebouwing buiten de grenzen van Natura 2000-gebieden kan vergunningplichtig zijn indien zij bijvoorbeeld de aangroei van duinen (verstuiwing) kan belemmeren. De natuurbeschermingswetgeving staat aan dergelijke bebouwing echter niet in de weg indien bij de uitvoering van de bebouwing met dit belang rekening wordt gehouden en op deze wijze in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen significante effecten op de te beschermen habitats en soorten worden voorkomen. Of het soortenbeschermingsrecht belemmerend werkt voor bebouwing hangt er vanaf of ter plekke (strikt) te beschermen

soorten en hun nest- broed- en verblijfplaatsen²⁰⁶ aanwezig zijn en of het beoogde project dusdanig vorm kan worden gegeven dat, bijvoorbeeld door mitigerende maatregelen, handelen in strijd met de verboden kan worden vermeden.

7. Milieurecht, Wet milieubeheer

7.1 Milieubeschermingsgebieden

In het provinciaal milieubeleidsplan, dat vaak met andere plannen is geïntegreerd in een provinciaal omgevingsplan, kunnen ingevolge art. 4.9, derde lid sub c Wet milieubeheer (Wm) gebieden worden aangeduid ‘waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere bescherming behoeft.’ De reden voor die bescherming kan verschillend zijn. Aan de kust zijn dergelijke gebieden vooral aangewezen met het oog op het aspect rust (‘stiltegebieden’) en met het ook op het aspect grondwaterbescherming. De beschermde natuurmonumenten (respectievelijk vanaf 1 januari 2017 de Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden),²⁰⁷ de Ramsar-gebieden²⁰⁸ en archeologische attentiegebieden moeten als bijzonder beschermenswaardig worden aangewezen. De Wet milieubeheer bevat geen specifiek juridisch kader voor de bescherming die in deze gebieden moet worden verwezenlijkt. Het is dus aan de provincies om in hun provinciale milieu-, respectievelijk omgevingsverordeningen handen en voeten te geven aan de aanwijzing van milieubeschermingsgebieden in hun omgevingsplan. Het kan gaan om verboden, al dan niet met ontheffingsmogelijkheid, vergunningenstelsels, zorgplichten enz.

7.2 Milieubeschermingsgebieden aan de kust bij Katwijk

Het provinciale milieubeleidsplan wordt in Zuid-Holland ‘Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu’ genoemd. In deze beleidsvisie zijn een aantal milieubeschermingsgebieden aangewezen, waaronder ook het gebied ‘Den Haag-Katwijk’. De aanwijzing is nader uitgewerkt in de provinciale milieuverordening. De Provincie Zuid-Holland heeft stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones aangewezen. Het gebied Den Haag-Katwijk is aangewezen voor stilte en de bescherming van het grondwater, waarbij een verschil wordt gemaakt tussen grondwaterbeschermings- en waterwingebieden.²⁰⁹ In het gebied gelden bepaalde instructieregels voor het verlenen van omgevingsvergunningen aan bepaalde soorten inrichtingen. Voorts bevat de verordening een aantal verboden met de mogelijkheid van vrijstellingen en ontheffingen, zoals bijvoorbeeld voor stiltegebieden, het verbod buiten de openbare weg met een motorrijtuig te rijden of het verbod met een motorscooter of een snel

²⁰⁶ En detail zie art. 8-12 Ffw.

²⁰⁷ Zie art. 4.9, vierde lid Wm. Als wij het goed zien is de wetgever vergeten de terminologie van dit artikel aan te passen en hier ook de Natura 2000-gebieden te noemen. Art. 10.13 sub B Wet natuurbescherming, die zal leiden tot het vervallen van de categorie beschermde natuurmonumenten voorziet wel in een dergelijke aanpassing. De bijzondere nationale natuurgebieden (zie art. 2.11 Wnb) werden hiervoor niet apart behandeld. Het gaat vooral om gebieden die kunnen worden aangewezen als dat nodig is om kwaliteitsverslechtering te voorkomen tijdens het aanwijzingsproces als Natura 2000-gebied.

²⁰⁸ Gebieden aangewezen op grond van de Conventie van Ramsar. Dit betreft in Nederland aanzienlijke delen van de kust, waaronder 135.000 hectare Waddenzeegebied.

²⁰⁹ Zie provinciale milieuverordening Zuid Holland, bijlage 6A en B

motorboot op het water te varen. Van relevantie voor het mogen bouwen is het in waterwingebieden en in grondwaterbeschermingsgebieden geldende generieke verbod ‘om een gebouw in de zin van de Woningwet tot stand te brengen’ (bepaling 2.2.1, eerste lid, sub i en art. 3.2.1, eerste lid, sub i PMV Zuid-Holland). In grondwaterbeschermingsgebieden geldt dit verbod niet voor bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, in waterwingebieden geldt het verbod ook voor dergelijke bouwwerken wel. Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen van dit verbod. De PMV Zuid-Holland geeft hier geen nadere criteria voor. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur betekent dit dat een ontheffing alleen kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van het grondwater. Het bouwen moet dus worden toegestaan als grondwaterbeschermingsbelangen daaraan niet in de weg staan. Dit stelsel komt er dus op neer dat voor waterwingebieden een uitbreiding van de vergunningplicht op grond van de Wabo geldt. Ook als geen omgevingsvergunning nodig is, moet voor bouwwerken in waterwingebieden op basis van de PMV toch een ontheffing worden verkregen van gedeputeerde staten. In grondwaterbeschermingsgebieden daarentegen geldt geen uitbreiding van de verplichting een omgevingsvergunning voor bouwen te verkrijgen, maar moet naast de doorgaans door B en W te beslissen aanvraag om een omgevingsvergunning ook een ontheffing van gedeputeerde staten worden verkregen. Als geen omgevingsvergunning op grond van de WABO nodig is, is in grondwaterbeschermingsgebieden dus ook geen ontheffing nodig.

8. Monumenten en archeologische waarden

De wetgeving ter bescherming van monumenten en archeologische waarden is thans in een overgangsfase. Bij het schrijven van dit rapport is de bescherming van monumenten en archeologische waarden nog geregeld in de Monumentenwet. Op 1 juli 2016 treedt echter de nieuwe Erfgoedwet in werking. Het is de bedoeling dat alle aspecten rond de omgang met cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet terecht komen en niet in de Wet Erfgoed geregeld zullen zijn. De Omgevingswet treedt naar verwachting echter pas 2019 in werking. Vooruitlopend op de datum van ingang van de Omgevingswet blijven de bepalingen uit de Monumentenwet over de bescherming van cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving ingevolge het overgangsrecht van de Erfgoedwet van kracht.²¹⁰ Daarbij gaat het, voor zover hier relevant, vooral om de bepalingen over verordeningen, bestemmingsplannen, vergunningen en ontheffingen op het gebied van archeologie. Voor het overige vervalt de Monumentenwet. In het vervolg wordt hier dan ook uitgegaan van de regelingen in de Monumentenwet die ruimtelijk relevant zijn omdat de Wet Erfgoed daarvoor geen verandering tot gevolg zal hebben. De Erfgoedwet blijft verder buiten beschouwing omdat deze wet voor het hier besproken onderwerp niet relevant is en niet relevant wordt. In de Monumentenwet is (onder meer) de bescherming van bestaande bouwwerken (monumenten) en archeologische waarden geregeld. Ook aan de kust zijn monumenten te vinden, zoals bijvoorbeeld het Kurhaus te Scheveningen. Omdat dit rapport vooral ziet op de regulering van nieuwe bebouwing, zijn de regels over de omgang met bestaande, te beschermen bebouwing minder relevant en zullen hier dan ook verder

²¹⁰ *Stb.* 2015, 511, art. 9.1 Erfgoedwet.

onbesproken blijven. Van belang blijven dus die delen van de Monumentenwet die betrekking hebben op archeologische monumenten en die ook na inwerkingtreding van de Erfgoedwet van kracht blijven (tot het van kracht worden van de Omgevingswet). Dat is hoofdstuk V, paragrafen 1 en 9 Monumentenwet alsmede hoofdstuk VI (over handhaving) van de Monumentenwet.

De bescherming van archeologische waarden in de bodem geschiedt in Nederland primair met behulp van het ruimtelijk juridisch instrumentarium. Kortweg komt deze bescherming op het volgende neer. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan of beheersverordening moet met aanwezige archeologische waarden rekening worden gehouden.²¹¹ De Afdeling bestuursrechtspraak is van oordeel dat uit deze verplichting voortvloeit dat ‘op het gemeentebestuur de plicht rust zich voldoende te informeren omtrent de archeologische situatie in het gebied alvorens bij het plan uitvoerbare bestemmingen kunnen worden aangewezen en concrete bouwvoorschriften voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld’.²¹² Ook bij verlening van een omgevingsvergunning voor de afwijking van het bestemmingsplan dient het bevoegd gezag ingevolge art. 5.20 Bor jo. art. 3.1.6 lid 2 onder a Bro met aanwezige of te verwachten archeologische waarden rekening te houden. Dus moet het gemeentebestuur voorafgaande aan het verlenen van een dergelijke vergunning de noodzakelijke informatie over mogelijk aanwezige archeologische waarden vergaren.

Daarnaast biedt art. 39 Monumentenwet 1988 uitdrukkelijk de mogelijkheid om in een bestemmingsplan een aanlegvergunningstelsel ter bescherming van archeologische waarden op te nemen, waarbij de aanvrager kan worden verplicht onderzoek naar die waarden te doen en te rapporteren aan het bevoegde gezag. Tevens kan in het bestemmingsplan worden bepaald dat bij omgevingsvergunningen voor bouwen door de aanvrager een archeologisch rapport moet worden overlegd en dat aan de vergunning in het belang van de archeologische monumentenzorg voorschriften worden verbonden. Ook zonder dat dit in het bestemmingsplan is bepaald, kan de aanvrager van omgevingsvergunningen voor het afwijken van het planologische regime (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo) en het uitvoeren van werken en werkzaamheden (art. 2.1 lid 1 onder b Wabo), worden verplicht tot het overleggen van een archeologisch rapport en kunnen aan deze omgevingsvergunning voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg worden verbonden.²¹³ Over de verhouding tussen de algemene plicht voor het gemeentebestuur om archeologische belangen bij de vaststelling van bestemmingsplannen te betrekken en de specifieke verplichting van aanvragers om archeologisch vooronderzoek uit voeren in het kader van aanvragen om een omgevingsvergunning, heeft de Afdeling het volgende overwogen:

‘Alle (op)nieuw vast te stellen bestemmingsplannen dienen ...zodanig te worden opgesteld dat het archeologische belang een volwaardige plaats krijgt. Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dienen de gemeentebesturen inventariserend

²¹¹ Art. 38a Monumentenwet 1988. Deze bepaling is ingevoegd door de inmiddels uitgewerkte, dus geen rechtsgevolgen meer hebbende, Wet op de archeologische monumentenzorg.

²¹² Zie o.a. ABRvS 9 december 2009, *AB* 2010, 56, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *Gst.* 2010, 39, m.nt. J.M.H.F. Teunissen en ABRvS 2 november 2011, *JM* 2012, 13.

²¹³ Art. 41 lid 1 Monumentenwet 1988 jo. art. 2.22 lid 3 onder d Wabo jo. art. 5.2 lid 2 Bor.

onderzoek te laten uitvoeren en aan te geven welke conclusies zij daaraan verbinden. De wetgever acht het voorstelbaar dat bij de totstandkoming van een bestemmingsplan een meer globale inventarisatie van archeologische waarden plaatsvindt en dat vervolgens verder wordt ingezoomd op de aanwezige waarden op het moment dat vanwege concrete projecten bouw- en aanlegvergunningen worden gevraagd (TK 29 259, nr. 3, blz. 8). De in de artikelen 39, 40 en 41 (Monumentenwet 1988, de auteurs) opgenomen plichten tot het uitvoeren van (nader) archeologisch vooronderzoek vormen een aanvulling op de algemene, in artikel 38a [Monumentenwet 1988, de auteurs] neergelegde onderzoeksplicht van het gemeentebestuur bij het opstellen van een bestemmingsplan.²¹⁴

De Afdeling accepteert niet dat het gemeentebestuur zijn onderzoekplicht bij de vaststelling van bestemmingsplannen geheel doorschuift naar de grondeigenaren of-gebruikers die door de toekenning van een archeologische dubbelbestemming aan hun gronden met omgevingsvergunningplichten voor het bouwen of het uitvoeren van andere werken en werkzaamheden worden geconfronteerd. De Afdeling overweegt daaromtrent:

‘Derhalve rust, anders dan het college in navolging van de raad heeft gesteld, op het gemeentebestuur de plicht zich voldoende te informeren omtrent de archeologische situatie in het gebied alvorens bij het plan uitvoerbare bestemmingen kunnen worden aangewezen en concrete bouwvoorschriften voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld. Het voldoen aan die verplichting klemmt temeer nu de Monumentenwet de mogelijkheid biedt - waarvan in dit plan gebruik is gemaakt - om de kosten voor het archeologische (voor)onderzoek voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen of voor het uitvoeren van een werk of werkzaamheid voor rekening te laten komen van de grondeigenaren of -gebruikers. De wetgever is er immers vanuit gegaan dat die financiële lasten zo veel mogelijk voorzienbaar en vermijdbaar zijn.’²¹⁵

Daarnaast kunnen provinciale staten ingevolge art. 44 lid 1 Monumentenwet 1988 gebieden met archeologische (verwachtings)waarden als archeologische attentiegebieden aanwijzen, voor zover bij de vaststelling van geldende bestemmingsplannen voor deze gebieden onvoldoende rekening is gehouden met deze waarden. In verband met die attentiegebieden moeten gemeenteraden binnen een door provinciale staten te stellen termijn een bestemmingsplan vaststellen, waarbij alsnog rekening wordt gehouden met die archeologische (verwachtings)waarden. Voor zover ons bekend heeft nog geen enkele provincie dergelijke attentiegebieden vastgesteld en zijn die dus ook niet aangewezen in het kustgebied.

Als een opgraving nodig is, wordt dit vaak voorgeschreven als voorwaarde in een verleende omgevingsvergunning (voor bouwen) of monumentenvergunning voor een andere bodemverstorende ingreep bepaald. Om archeologische resten op te graven is dan een opgravingsvergunning nodig.

²¹⁴ ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9017..

²¹⁵ ABRvS 17 november 2011, *MenR* 2011, 13.

Al met al geldt dus hoe dan ook een verplichting van de gemeente om de (vermoedelijke) archeologische waarden op haar grondgebied in kaart te brengen en daarmee in de ruimtelijke besluitvorming rekening te houden. De aanwezigheid van archeologische waarden staat echter niet principieel in de weg aan het realiseren van bouwvoornemens, maar kan wel leiden tot hogere kosten voor de betrokken overheid en voor de initiatiefnemer.

9. Relatie van de verschillende (sectorale) instrumenten onderling

In de voorgaande hoofdstukken werden de instrumenten die de bebouwing aan de kust reguleren per sector (ruimtelijke ordening, milieu, natuur, water) beschreven. Voor alle instrumenten geldt daarbij dat zij uitsluitend kunnen worden ingezet voor een bepaald doel. Dat doel is soms nauw omschreven, bijvoorbeeld de bescherming van het grondwater in de regels voor grondwaterbeschermingsgebieden uit de provinciale milieuverordening (respectievelijk omgevingsverordening), en soms vrij ruim, bijvoorbeeld alle ruimtelijk relevante aspecten in de provinciale verordening ruimte of het bestemmingsplan. In de praktijk komen de instrumenten uit de verschillende sectoren bij elkaar en gelden naast elkaar. Dan bestaat de noodzaak tot afstemming.

9.1 Vertrekpunt: 'stapelings'

Het vertrekpunt is hierbij dat de verschillende instrumenten, juist vanwege hun beperkte strekking, elkaar aanvullen, dus additioneel ten opzichte van elkaar zijn ('stapelings'). Zo geldt bijvoorbeeld voor het bouwen in een waterwingebied in de provincie Zuid-Holland niet alleen een vergunningvereiste op grond van art. 2.1 sub a Wabo, maar (onder andere) ook een verbod met ontheffingsmogelijkheid op grond van de milieuverordening van de provincie Zuid-Holland. Vertrekpunt is verder dat de beslissingen in het kader van de verschillende stelsels onafhankelijk van elkaar van toepassing zijn. Het toestemmen (of het weigeren van de toestemming) in een van de stelsels heeft geen gevolg voor de beslissing in andere stelsels. Een (bouw)activiteit mag alleen maar worden uitgevoerd als alle noodzakelijke toestemmingen zijn verkregen en aan alle toepasselijke algemene regels wordt voldaan.

9.2 Integratie en afstemming

In de Wabo is een groot aantal afzonderlijke toestemmingsbesluiten samengevoegd tot één omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning heeft betrekking op activiteiten die plaatsgebonden zijn en gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld het oprichten van een bouwwerk, het uitvoeren van werken of werkzaamheden, gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, het oprichten van een inrichting.

Niet alle relevante toestemmingsbesluiten zijn echter geïntegreerd in de Wabo. De vergunningen op grond van de Waterwet en de Natuurbeschermingswet 1998 maken bijvoorbeeld geen deel uit van de omgevingsvergunning.

In sommige gevallen moeten deze vergunningen worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Een voorbeeld is de situatie waarin voor het oprichten van bebouwing in of nabij een Natura 2000 gebied niet alleen een omgevingsvergunning voor bouwen is vereist, maar ook een vergunning op grond van art. 16 of 19d Nbwet of een ontheffing van art. 75 Flora- en faunawet. De Nbw en Ffw bevatten een regeling voor het aanhaken bij de omgevingsvergunning. Deze komt er, kort samengevat, op neer dat de aanvrager van een omgevingsvergunning er voor zorg draagt dat de aanvraag ook betrekking heeft op de handelingen waarvoor een vergunningplicht geldt op grond van art. 16 en 19d Nb-wet of waarvoor op grond van 75 Ffw een ontheffing is vereist.²¹⁶ Het is essentieel dat het bevoegd gezag een verklaring van geen bedenkingen moet afgeven voordat een omgevingsvergunning verleend mag worden. Voor de verklaring van geen bedenkingen gelden dezelfde toetsingsgronden als voor de vergunningen op grond van de Nb-wet of de ontheffing op grond van de Ffw. Het is in overeenstemming met de ratio van deze samenloopregeling dat de verplichting tot aanhaken niet geldt wanneer voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning reeds een Nb-vergunning of Ffw-ontheffing is verleend of aangevraagd. Door een aanvraag voor een Nb-vergunning of Ffw-ontheffing eerder in te dienen dan de aanvraag van de omgevingsvergunning kan de initiatiefnemer aanhaken voorkomen en er voor kiezen aparte vergunningen/ontheffingen voor de natuuraspecten te verkrijgen.

Zoals gezegd, gaat de vergunning op grond van de Waterwet evenmin op in de omgevingsvergunning. Deze vergunning haakt niet aan bij de omgevingsvergunning en er geldt slechts in een beperkt aantal gevallen een verplichte coördinatieregeling. Op grond van art. 6.27 Waterwet geldt uitsluitend een verplichte coördinatieregeling indien sprake is van het lozen van stoffen vanuit een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid, dat op het niveau van de vergunningverlening slechts in beperkte mate afstemming plaatsvindt ten aanzien van de inhoud van de afzonderlijke toestemmingsbesluiten.

Om problemen bij de vergunningverlening te voorkomen, is het van groot belang dat de bij de besluitvorming betrokken overheden het strategische beleid met betrekking tot bouwen in het kustfundament op elkaar afstemmen. De strategische plannen die de betrokken overheden hebben vastgesteld met betrekking tot het bouwen in het kustfundament hebben met elkaar gemeen dat ze beleidsmatig van karakter zijn. In de plannen geven de diverse overheden aan op welke wijze zij invulling geven aan overheidszorg die aan hen is opgedragen. De beleidsuitspraken in deze plannen hebben weliswaar geen externe juridische binding voor burgers, maar hebben wel een interne werking, in die zin, dat een bestuursorgaan dat het strategische plan vaststelt daarmee bij het nemen van burgers bindende besluiten rekening moet houden. Door deze zelfbindende werking kunnen strategische plannen wel degelijk enige

²¹⁶ Art. 46 en 47 Nb-wet respectievelijk art. 75c Flora- en faunawet.

juridische betekenis hebben. De strategische plannen vormen immers de basis voor de vaststelling van juridisch bindende besluiten. Het is (juridisch) niet verzekerd dat een dergelijke afstemming plaatsvindt.

Ten slotte is afstemming en coördinatie van strategisch beleid van belang met het oog op de duidelijkheid die aan burgers wordt verschaft. Elkaar tegensprekende of inhoudelijk afwijkende plannen zullen het draagvlak voor het beleid inzake bebouwing aan de kust niet vergroten.

In sommige gevallen is overleg en/of afstemming tussen overheden wettelijk verplicht. Bijvoorbeeld ter voorbereiding van het (voor burgers juridisch bindende) bestemmingsplan geldt een vooroverlegverplichting op grond van art. 3.1.1 lid 1 Bro. Het college dient in het kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg te plegen met besturen van betrokken gemeenten, waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of die belast zijn met de behartiging van (andere) belangen die in het geding zijn. De uitkomsten van het vooroverleg dienen in de Toelichting op het bestemmingsplan te worden neergelegd. Hetzelfde geldt voor de uitkomsten van de watertoets (art. 3.1.6 lid 1 onder b Bro), die betrekking heeft op de wijze waarop in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. De watertoets is een instrument dat beoogt te bewerkstelligen dat waterbelangen tijdig en expliciet worden meegewogen bij de vaststelling van het bestemmingsplan. De watertoets is een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling en de waterbeheerder met elkaar in gesprek brengt, in een zo vroeg mogelijk stadium. De watertoets resulteert in een waterparagraaf, die deel uit maakt van de toelichting bij het bestemmingsplanplan. Onder de watertoets valt in ieder geval een advies van de waterbeheerder. In de waterparagraaf (van de toelichting op het bestemmingsplan) moet worden aangegeven hoe met dit wateradvies is omgegaan. Op deze wijze wordt beoogd dat de raad bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening houdt met de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling voor de waterhuishouding.

Bij de voorbereiding van een (voor burgers juridische bindend) bestemmingsplan gelden bovendien diverse wettelijke onderzoeksverplichtingen, die materiële afstemming tussen de afzonderlijke wettelijke sporen beogen te bevorderen. In hoofdstuk 6 werden bijvoorbeeld de onderzoeksverplichtingen besproken die betrekking hebben op het voorkomen van nadelige gevolgen voor Natura 2000 gebieden. Ook de onderzoeksverplichtingen die voortvloeien de Flora- en Faunawet en de Wet Milieubeheer (milieueffectrapportage) dienen in dit kader te worden vermeld.

Bij de vaststelling van bestemmingsplannen voor het kustfundament zijn natuur, landschap en waterveiligheid prominente waarden die in het kader van een goede ruimtelijke ordening bescherming verdienen in het bestemmingsplan. Dat kan in de eerste plaats door het leggen van bestemmingen die passen bij de te beschermen waarden. Voor zover ruimtelijk relevant kunnen aan de bestemming regels worden verbonden die - ter bescherming van de

desbetreffende waarden - de mogelijkheden voor bebouwing beperken of aan (soms gedetailleerde) voorschriften onderwerpen.²¹⁷

In dit verband wijzen we op de invloed van art. 19j Nbw 1998 en art. 7.35 Wm op grond waarvan het criterium “goede ruimtelijke ordening” een verruimde reikwijdte kan krijgen. Bepaalde planvoorschriften die strikt genomen niet ruimtelijk relevant zijn, kunnen toch in het bestemmingsplan worden opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van een voorwaardelijke verplichting.

9.3 Het voorbeeld Katwijk

In het voorbeeld Katwijk zijn in het bestemmingsplan Duinen beperkte bebouwingsmogelijkheden toegestaan. Dit sluit aan op de natuurwaarden binnen het gebied.

Volgens het bestemmingsplan Kustwerk is seizoensgebonden strandbebouwing toegestaan, waarbij zeer gedetailleerde bouwregels zijn opgenomen waaraan de bebouwing moet voldoen. Er is echter een bevoegdheid opgenomen voor het college om (binnenplans) af te wijken via een omgevingsvergunning voor jaarronde exploitatie. Hiervoor is een positief advies van het Hoogheemraadschap en een verklaring van geen bedenkingen van de provincie vereist.

Hoewel de Provinciale Verordening jaarronde (exploitatie van) strandbebouwing niet uitsluit, sluit het thans vigerende Barro nieuwe permanente bebouwing buiten het stedelijke gebied in het kustfundament uitdrukkelijk uit.

Bovendien gelden in en nabij Natura 2000 gebieden de voorschriften in het beheerplan, waarin onder meer wordt gesteld dat het voor doorstuiving van zand vanuit zee en het strand naar de zeereep van belang is dat er geen nieuwe (permanente) barrières voor de zeereep van het Natura 2000-gebied worden geplaatst. Indien dus een aanvraag wordt gedaan voor het binnenplans afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve permanente strandbebouwing zouden gedeputeerde staten de daarvoor nodige verklaring van geen bedenkingen niet mogen afgeven voor zover die in strijd zou zijn met de bepalingen in het beheerplan over het voorkomen van (permanente) barrières voor de zeereep. Het lijkt echter niet uitgesloten dat in het ontwerp van de bebouwing voldoende rekening kan worden gehouden met dit belang.

Ten slotte gelden ook in het waterspoor voorschriften ter regulering van bouwactiviteiten. Deze zijn op rijksniveau vastgesteld voor bouwactiviteiten op gronden in het rijksoppervlaktewaterlichaam Noordzee en door het Hoogheemraadschap in de Keur voor bouwactiviteiten op gronden waar zich primaire waterkeringen en de daaraan grenzende beschermings- en reserveringszones bevinden. Het Hoogheemraadschap heeft op grond van de KR 2015 diverse gedetailleerde voorschriften vastgesteld ten aanzien van (permanente) strandbebouwing.

²¹⁷ P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen Ruimtelijk Bestuursrecht*, Kluwer Deventer 2014, p. 375-376.

Het voorbeeld Katwijk maakt duidelijk dat er weliswaar mogelijkheden zijn voor nieuwe seizoensgebonden strandbebouwing en/of jaarronde exploitatie van bestaande strandbebouwing, maar dat er gedetailleerde eisen worden gesteld, met het oog op de natuurbescherming en waterveiligheid.. Deze eisen zijn verspreid over het bestemmingsplan, het beheerplan, het Waterbesluit, de Waterregeling en de Keur, alsmede in de daarop gebaseerde beleidsregels. Het betreft (juridisch bindende) besluiten die via drie verschillende wettelijke sporen, door verschillende bestuursorganen en op verschillende overheidsniveau's zijn vastgesteld. Het is voor een burger niet op eenvoudige wijze vast te stellen welke eisen aan een bouwactiviteit worden gesteld en of deze eisen met elkaar in overeenstemming zijn. De eisen lijken te bovendien te verschillen al naar gelang de locatie van de bebouwing: op gronden die in of nabij een Natura 2000 gebied gelegen zijn, gelegen binnen het kustfundament maar buiten het stedelijk gebied of een bebouwingscontour, gelegen bij een primaire waterkering, binnen een beschermingszone of reserveringszone.

Deze complexe situatie versterkt ons pleidooi voor het afstemmen van beleid op strategisch niveau. Deze gezamenlijke visie kan vervolgens door de verschillende overheden worden vertaald naar de voor burgers juridisch bindende instrumenten. De juridische situatie is echter niet alleen gecompliceerd vanwege de verschillende wettelijke sporen waarlangs regelgeving tot stand wordt gebracht, maar ook vanwege de verschillende overheden en overheidslagen die daarbij betrokken zijn. Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de bebouwing in het kustfundament is daardoor weliswaar noodzakelijk maar uiterst complex.