



Bulletin RO-Totaal

Juridisch nieuws bewerkt voor uw dagelijkse praktijk

2010 - NR 3 THEMANUMMER: WATERSPECIAL

In dit Bulletin:

- **Waterbeleid 21e eeuw**

dr. P. Jasperse

- **Waterwoonprojecten**

H. Vermande

- **Ruimtelijke implicaties van de Waterwet**

mr. C. van Deutekom en mr. B. Oudenaarden

- **De rol van het waterschap**

drs. ing. M. Manenschijn

- **Waterkwantiteit en ruimtelijke ordening**

mr. A.A.J. de Gier

- **Hoogwater adaptatie in het buitendijkse gebied van Rotterdam**

P. van Veelen en M. Richter



Kluwer

a Wolters Kluwer business

Ruimtelijke implicaties van de Waterwet

58 Water en ruimtelijke ordening zijn al sinds jaar en dag verwant. Deze verwantschap moge blijken uit de wettelijk verplichte watertoets bij planologische besluitvorming. Het bevoegd gezag dient deze planologische besluitvorming 'af te stemmen' met het waterschap, zodat het waterbelang ten volle wordt betrokken bij de vraag of een plan getuigt van een goede ruimtelijke ordening. De overlegverplichting dient in juridisch opzicht te worden geduid als een beleidsmatige afstemming. Van een harde juridische koppeling tussen waterbeleid en ruimtelijke orderingsbeleid is geen sprake.

* mr. C. van Deutekom en mr. B. Oudenaarden*

Anders is dat wanneer een ontwikkeling is voorzien binnen een bepaalde afstand tot een watergang of waterkering (in de keurzone). In dat geval kan het zo zijn dat een ontheffing verplicht is op grond van de keur van het waterschap. In die situatie bekijkt het waterschap of de ruimtelijke besluitvorming in overeenstemming is met de belangen van watershuishouding en/of de waterkering die de keur beoogt te beschermen.

Tenslotte is het zo dat voor het oprichten of aanpassen van waterstaatkundige werken veelal planologische besluitvorming noodzakelijk is. Teneinde een waterstaatswerk te kunnen oprichten of aanpassen dient vrijwel altijd een aanpassing plaats te vinden van het bestaande planologische regime.

Met de komst van de Waterwet is sprake van verdergaande afstemming tussen het belang van water en ruimtelijke ordening met een bijbehorend nieuw instrumentarium en nieuwe bevoegdheden. Dit vindt enerzijds plaats door de doorwerking van waterplannen als structuurvisie in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. Anderzijds biedt de Waterwet de (verruimde) mogelijkheid tot het vaststellen van projectplannen en het doorlopen van een projectprocedure voor de aanleg van waterstaatswerken. In deze bijdrage zullen wij de bovengenoemde noviteiten centraal stellen. Tenslotte zal nog even kort worden stilgestaan bij de eventuele (eventuele) ruimtelijke consequenties die de recent in werking getreden Crisis- en herstelwet (Chw) zal hebben voor het aspect water.

Waterplannen

De Waterwet introduceert de nieuwe juridische figuur van het waterplan. Waterplannen kunnen door het Rijk en de provincie wor-

den vastgesteld en geven de hoofdlijnen aan van het te voeren beleid op het gebied van water.

Ten aanzien van de juridische binding van waterplannen dient te worden opgemerkt dat deze plannen voor wat betreft de ruimtelijke aspecten die daarin worden neergelegd, moeten worden aange-merkt als structuurvisie in de zin van artikel 2.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Deze plannen dienen te gelden als beleidsregels van het desbetreffende bestuursorgaan. Structuurvisies zijn dan ook zelfbindend, hetgeen betekent dat het Rijk en de provincie bij het uitvoeren van hun eigen bevoegdheden in beginsel aan hetgeen in hun eigen waterplan is opgenomen gebonden zijn. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag in het Waterplan zelf aangeeft welke onderdelen van het plan precies betrekking hebben op ruimtelijke aspecten. In het hierna nog kort te behandelen Nationale Waterplan is dat ook gebeurd¹.

In de Wro is voor zowel het Rijk als de provincie een verplichting opgenomen om voor het gehele grondgebied een structuurvisie vast te stellen met daarin de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid. Daarnaast kunnen op grond van de Wro voor bepaalde facetten van beleid specifieke structuurvisies worden opgesteld. Met de verplichting om een waterplan vast te stellen op grond van de Waterwet hetwelk ten aanzien van ruimtelijke aspecten eveneens heeft te gelden als een structuurvisie in de zin van de Wro, is daar dus een specifieke vorm van (facet)structuurvisie aan toegevoegd, te weten de Waterstructuurvisie.

Op rijksniveau is daags na de inwerkingtreding van de Waterwet invulling gegeven aan de verplichting tot vaststelling van een Waterplan. Het kabinet heeft op 22 december 2009 het Nationaal Waterplan 2009-2015 vastgesteld. Dit plan, dat op grond van de Waterwet iedere zes jaar dient te worden herzien, heeft te gelden als opvolger van de Vierde Nota waterhuishouding uit 1998 en vervangt alle eerdere nota's waterhuishouding. Het Nationale Waterplan kent verscheidene ruimtelijke beleidsuitgangspunten. Het Rijk geeft aan dat deze uitgangspunten, daar waar dit wenselijk wordt geacht, juridisch zullen worden verankerd in de AMvB Ruimte of in een rijksinpassingsplan op grond van de Wro². Daarnaast zullen ook bestuurlijke en communicatieve instrumenten worden ingezet om het nationale waterbeleid te verwezenlijken.

De doorwerking in waterplannen voor de gemeentelijke RO-praktijk

Wij maken een sprong naar de gemeentelijke praktijk en de wijze waarop het in het Waterplan neergelegde beleid naar onze opvatting in de praktijk zal doorwerken naar 'lagere' overheden. Als voorbeeld hanteren wij de vaststelling van een gemeentelijk bestem-

* mr. C. van Deutekom en mr. B. Oudenaarden zijn beiden advocaat bij CMS Derks Star Busmann N.V.

mingsplan of projectbesluit³ dat niet in overeenstemming is met ruimtelijke uitgangspunten uit een Waterplan van de provincie. In het vervolg zal slechts het voorbeeld van een bestemmingsplan worden gehanteerd.

Wanneer de gemeenteraad besluit tot vaststelling van een gemeentelijk bestemmingsplan is zij daarbij formeel juridisch niet gebonden aan de inhoud van het provinciaal Waterplan. Anders dan voor de inwerkingtreding van de Wro⁴ het geval was, behoeft de vaststelling van een bestemmingsplan geen goedkeuring van Gedeputeerde Staten, zodat strijd met een provinciaal Waterplan in beginsel niet de inwerkingtreding van dit bestemmingsplan in de weg hoeft te staan.

Met de komst van de Wro zijn er voor de provincie echter wel nieuwe bevoegdheden in het leven geroepen. Zo bestaat voor de provincie de mogelijkheid om (nadat eerst een zienswijze is ingediend tegen het ontwerp) een reactieve aanwijzing te geven wanneer de ingediende zienswijze bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet of niet geheel door de gemeenteraad is overgenomen (artikel 3.8 lid 6 Wro).

Wanneer een bestemmingsplan evident in strijd is met het provinciaal Waterplan, ligt het in de rede dat de provincie een zienswijze zal indienen tegen een dergelijk bestemmingsplan. Als zo'n zienswijze vervolgens niet (geheel) wordt overgenomen kunnen Gedeputeerde Staten besluiten tot het geven van een reactieve aanwijzing. Het gevolg van zo'n aanwijzing is dat het bestemmingsplan ten gevolge van deze aanwijzing geheel of gedeeltelijk niet in werking treedt. Eenzelfde bevoegdheid komt het Rijk toe. Het ligt dan ook in de rede dat een gemeenteraad zich bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekenschap geeft van de inhoud van het provinciaal waterplan. Het vaststellen van een met zo'n waterplan strijdig bestemmingsplan levert hoe dan ook een aanmerkelijk risico op.

Projectplannen

Hoofdstuk 5 van de Waterwet gaat in op de aanleg en het beheer van "waterstaatswerken". Daaronder wordt volgens artikel 1.1 verstaan een oppervlaktelichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. Voor zo'n beetje alle werken die verband houden met waterhuishouding - in de ruimste zin des woords - is op grond van artikel 5.4 Waterwet bepaald dat de aanleg of wijziging daarvan dient te geschieden overeenkomstig een door de beheerder - de Minister of het waterschap - vast te stellen "projectplan". Dit plan bevat een beschrijving van het werk en van de wijze waarop het wordt uitgevoerd. Indien het de verlegging betreft van een primaire waterkering - kort gezegd: een dijk die dient ter bescherming tegen overstromingen door buitenwater⁵ - kan het projectplan ook ingaan op de inpassing van het gebied dat is gelegen tussen de plaats van de oude en de nieuwe waterkering.

Van belang voor de ruimtelijke ordening is dat een projectplan niet benodigd is, en de hierna te beschrijven projectprocedure niet behoeft te worden doorlopen, wanneer een Rijks- of provinciaal inpassingsplan of projectbesluit voorziet in de aanleg of wijziging van dat werk. Opmerkelijk is dat de projectprocedure voor waterstaatswerken dus kennelijk wél moet worden doorlopen indien de aanleg of wijziging "slechts" is neergelegd in een (gemeentelijk) bestemmingsplan of projectbesluit.

Projectprocedure

De in artikel 5.5. e.v. Waterwet beschreven projectprocedure dient te worden doorlopen bij projectplannen ten behoeve van de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen⁶ en - kort gezegd - op projectplannen van andere waterkeringen en belangrijke waterstaatswerken, indien dat is bepaald in de provinciale verordening. Het projectplan behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten⁷.

De in de Waterwet beschreven projectprocedure voorziet in toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Ook de besluiten die nodig zijn ter uitvoering van het projectplan, worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. De Waterwet schrijft voor deze besluiten ook voor in een gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten⁸. Met De Gier⁹ zijn wij van mening dat ook een projectbesluit, of gemeentelijk bestemmingsplan, kan gelden als uitvoeringsbesluit, waarop de coördinatieregeling van toepassing is. Zo kan voor de planologische inpassing van een dijkverlegging een bestemmingsplanwijziging of een projectbesluit noodzakelijk zijn of worden geacht.

Een uitvoeringsbesluit zal in ieder geval niet een mogelijkerwijs op grond van een bestemmingsplan vereiste aanlegvergunning zijn. Artikel 5.10 Waterwet bepaalt namelijk dat een - in een bestemmingsplan opgenomen - aanlegvergunningplicht niet geldt in een gebied waarvoor een projectplan is vastgesteld. Deze bepaling is wel van belang, nu in de praktijk doorgaans aanlegvergunningplichtige werkzaamheden zullen moeten worden verricht ter uitvoering van een projectplan. De vraag die zich dan voordoet is, nu het ervoor moet worden gehouden dat niet altijd een bestemmingsplanwijziging of projectbesluit nodig zal zijn voor de uitvoering van een projectplan, op welke wijze het ruimtelijk belang een plaats krijgt in de projectprocedure op grond van de Waterwet. De regeling zelf schrijft namelijk evenmin met zoveel woorden voor dat het ruimtelijk belang moet worden meegenomen in de projectplanbesluitvorming. We gaan ervan uit dat Gedeputeerde Staten in het kader van de benodigde goedkeuring van het projectplan ook dit aspect zullen laten meewegen.

Een uitvoeringbesluit als bedoeld in artikel 5.8 Waterwet kan ook een onteigeningsbesluit zijn. In artikel 5.14 Waterwet is ten aanzien van deze besluiten bepaald dat, in afwijking van de in de praktijk in ieder geval bij "planologische onteigeningen" op grond van Titel IV gehanteerde hoofdregel¹⁰, de onteigeningsdagvaarding reeds kan worden uitgebracht nadat het projectplan door Gedeputeerde Staten is goedgekeurd¹¹.

Artikel 5.13 Waterwet bepaalt ten slotte dat zowel tegen een projectplan zélf als tegen de, gecoördineerd totstandgekomen en op grond van artikel 5.12 gelijktijdig bekengemaakte, uitvoeringsbesluiten als bedoeld in artikel 5.8 Waterwet, beroep in één instantie openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Crisis- en herstelwet

Tenslotte willen wij graag wijzen op de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet per 31 maart 2010. In de Crisis- en herstelwet wordt een groot aantal procesrechtelijke maatregelen doorgevoerd met als doel de versnelling van projecten ter bestrijding van de crisis. Deze maatregelen zijn van toepassing op de in bijlagen I en II bij deze wet opgenomen (categorieën van) gevallen. Zowel in bijlage I als in bijlage II komen Waterwetgerelateerde projecten voor.

Zo volgt uit bijlage I onder categorie 7 (natuur, water en waterstaatswerken) dat de Crisis- en herstelwet van toepassing is op besluiten die verband houden met werken als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Waterwet. Het betreft maatregelen ter voorkoming van een landwaartse verplaatsing van de kustlijn.

Ook volgt hieruit dat op een projectplan dat strekt tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk in de zin van artikel 5.4, eerste lid van de Waterwet, de Crisis- en herstelwet van toepassing is. Ook in bijlage II (concrete projecten) is onder C een categorie waterstaatswerken opgenomen. Op dit moment¹² is onder deze categorie enkel opgenomen 'Kustlijn en kustfundament Noordzee'.

Concreet betekent het bovenstaande dat op de genoemde (categorieën van) projecten de procedurele versnellingen uit hoofdstuk 1 afdeling 2 van de Crisis- en herstelwet van toepassing zijn. Zo kan tegen dergelijke besluiten bijvoorbeeld geen proforma beroep worden ingesteld, worden de beroepen versneld behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State én geldt een relativiteitsvereiste voor de beroepsgerechtigden¹³.

Noten

1. Nationaal Waterplan 2009-2015, p. 16.
2. Een rijksinpassingsplan kan op grond van artikel 3.28 Wro in gevallen van nationaal belang door de Minister worden vastgesteld met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad en Provinciale Staten.

3. Voor de goede orde wordt gewezen op het feit dat een projectbesluit evenals een bestemmingsplan de procedure uit artikel 3.8 Wro van toepassing is.
4. De Wet ruimtelijke ordening is in werking getreden op 1 juli 2008.
5. Zie voor de omschrijving van dit begrip artikel 1.1 Waterwet.
6. Voor deze categorie van waterstaatswerken was dat voorheen al geregeld in de Wet op de waterkeringen (Wwk).
7. De Gier gaat in zijn bijdrage in dit nummer reeds in op de mogelijkheid dat een Rijksbesluit zal moeten worden goedgekeurd door GS.
8. Artikel 5.8 Waterwet
9. Zie de bijdrage van zijn hand in dit nummer.
10. Die erop neerkomt dat pas kan worden gedagvaard als het onderliggende (planologische) besluit onherroepelijk is.
11. In de praktijk zal bij onteigening ten behoeve van de realisatie van een projectplan sprake zijn van onteigening krachtens Titel II resp. Titel IIa Onteigeningswet (artt. 62 e.v. resp. 72a Onteigeningswet; zie ook art. 5.14 lid 2 Waterwet). Op de wijzigingen die de Crisis- en herstelwet voor de onteigeningspraktijk verder met zich heeft meegebracht, en de (staatsrechtelijke duiding van de) brief van de demissionair minister-president van 4 maart 2010 aan de Eerste Kamer met betrekking tot dit onderwerp, zal verder niet worden ingegaan.
12. Zoals bekend is de Crisis- en herstelwet een 'open' wet, waaraan gedurende de looptijd bij AMvB nadere (categorieën van) projecten kunnen worden toegevoegd.
13. Zie artikel 1.6 respectievelijk 1.9 Chw.

De rol van het waterschap in de ruimtelijke ordening

59 Het belang van een goede inpassing van de waterhuishouding in ruimtelijke ontwikkelingen wordt meer onderkend. Na de wettelijke verankering door middel van de watertoets kan worden vastgesteld dat de rol van het waterschap in de laatste jaren is ingeburgerd in het ruimtelijke planproces. De verhouding tussen de waterbeheerder en de planvormer is volwassen geworden. De rol van het waterschap gaat echter verder dan alleen haar adviesrol bij ruimtelijke plannen van derden. Als regionaal waterbeheerder voert het waterschap naast haar reguliere beheertaken steeds meer projecten uit die van invloed zijn op de wijze waarop een gebied wordt ingericht. Beleidsdoelen waar het waterschap uitvoering aan moet geven, leggen een claim op de schaarse ruimte. Om die claim zo goed mogelijk in te vullen is het noodzakelijk een goede relatie te hebben met die partijen die de algemene

belangenafweging maken in de ruimtelijke ordening. Concreet gaat het voornamelijk om de gemeenten en de provincies. Het instrumentarium dat het waterschap gebruikt om haar doelen te realiseren en om de waterbelangen in ruimtelijke plannen te waarborgen, bestaat uit een breed pakket dat onder andere is geënt op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de nog nieuwere Waterwet.

drs. ing. M. Manenschijn*

* Marthijn Manenschijn is beleidsmedewerker stedelijk waterbeheer en ruimtelijke ordening bij het waterschap Reest en Wieden