

Vergaderjaar 2006–2007

30 195

Integraal Beheerplan Noordzee 2015

Nr. 22

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER- STAAT EN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2007

Hierbij informeren wij u mede namens de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Economische Zaken over de Beleidslijn kust. Met deze beleidslijn geeft het rijk inzicht in het rijksbeleid voor het kustfundament en de verdeling van verantwoordelijkheden van betrokken overheden. De basis voor het nationale kustbeleid is gelegd in de 3e Kustnota (2000) en de PKB Nota Ruimte (2006). De Nota Ruimte kondigt deze Beleidslijn kust aan. De beleidslijn bevat een nadere uitleg van het vigerende beleid. Met deze beleidslijn trekt het rijk het interimbeleid van 1997¹ expliciet in.

De Beleidslijn kust bestaat uit deze Beleidsbrief met Uitwerking en een Toelichting. Brief met Uitwerking hebben gezamenlijk de status van nationaal ruimtelijk beleid. Het rijk zal ruimtelijke plannen hieraan toetsen. De Beleidsbrief en Uitwerking vormen ook de basis voor een beleidsregel van de staatssecretaris van V&W voor de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr). De Toelichting geeft uitleg van een aantal onderwerpen en heeft verder geen status.

De beleidslijn heeft een driedelig karakter. De Beleidslijn kust:

- verheldert rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden in het kustfundament voor de ruimtelijke ordening, waterveiligheid en natuur;
- geeft een uitleg van het rijksbeleid voor waterveiligheid uit de 3e Kustnota en de PKB Nota Ruimte;
- bevat een kader vanuit het waterveiligheidsbelang voor toetsing van ingrepen of activiteiten met een ruimtebeslag; het kader is bindend voor het rijk en biedt een handreiking voor andere overheden.

Met deze beleidslijn wil het rijk binnen het vigerend rijksbeleid ontwikkelingen mogelijk maken waar dat verantwoord is, in combinatie met de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de kust. De afweging over de

¹ De brief over het interimbeleid van 1997 wordt opgenomen in de Toelichting.

ruimtelijke ontwikkeling vindt vanuit het sturingsprincipe «decentraal wat kan, centraal wat moet» primair plaats op het niveau van een provincie en een gemeente. Waterschappen passen de Keur toe en hebben daarmee ook zeggenschap over activiteiten en ingrepen in de zones van de waterkering. Over grote projecten van nationaal belang besluit het rijk.

Het toepassingsgebied van de beleidslijn is het kustfundament en de primaire waterkeringen van de Waddenzee en de Eems-Dollard.

De beleidslijn geeft invulling aan verbeterpunten voor de korte termijn uit de evaluatie van de 3e Kustnota: de verheldering van bestuurlijke rolverdeling, van het huidige rijksbeleid voor de kust en een vereenvoudiging van het rijksbeleid voor jaarrond strandpaviljoens. De beleidslijn gaat niet in op de uitwerking van het beschermingsniveau van bestaand bebouwd buitendijks gebied in 13 kustplaatsen¹. Die toezegging wordt ingevuld via een specifieke uitwerkingsactie, in samenwerking tussen de betrokken overheden en het Expertisenetwerk Waterkeren.

De beleidslijn legt bestaand beleid uit en leidt niet tot nieuwe regels. De beleidslijn grijpt niet in op bestaande bevoegdheden en loopt niet vooruit op nieuwe wetgeving. De beleidslijn bevat geen voorwaarden uit de Keur, aangezien het hier een bevoegdheid en verantwoordelijkheid betreft van het waterschap.

De beleidslijn geeft inzicht in de bepalingen en procedures waarmee initiatiefnemers van ingrepen en plannen met een ruimtelijk gevolg te maken krijgen. Ook voor overheden die initiatieven moeten beoordelen biedt de beleidslijn een handzaam overzicht. De handreiking geeft een inhoudelijke invulling vanuit waterveiligheid en wijst daarnaast op voorwaarden die al van toepassing zijn vanuit de ruimtelijke ordening, het natuurbelang en het belang van het beheer van de waterkering. Het rijk benoemt in de handreiking expliciet een aantal kleine activiteiten die vanuit het rijk niet getoetst hoeven te worden aan waterveiligheid. Het rijk geeft verder aan in welke gevallen bevoegde gezagen vanuit het belang van veiligheid kunnen meewerken aan initiatieven. De handreiking geeft richting aan de watertoets bij ruimtelijke plannen in dit gebied.

Met de handreiking kunnen de betrokken overheden de besluitvorming over veiligheid, ruimtelijke ordening en natuur beter onderling afstemmen. Verbeterde bestuurlijke afstemming zal voor initiatiefnemers leiden tot meer transparantie in de beoordeling van voorgenomen ingrepen.

De beleidslijn bevestigt waterveiligheid als een essentieel belang. Het rijk wil geven dat belang de combinatie van veiligheid met andere functies stimuleren, zonder het belang van de waterveiligheid aan te tasten. Het rijk wil een innovatieve en oplossingsgerichte aanpak stimuleren. Dit kan bestaande problemen oplossen in gebieden met een hoge druk op de ruimte, zoals in kustplaatsen.

De Beleidslijn kust is tot stand gekomen met medewerking van en na overleg met de overheden zoals vertegenwoordigd in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwaterbescherming: provincies, gemeenten en waterschappen. Afzonderlijke gemeenten, provincies, waterschappen, de koepelorganisaties, het Expertisenetwerk Waterkeren en het Overlegorgaan Water en Noordzee hebben in een consultatieronde gereageerd op een concept van de beleidslijn. V&W en VROM zullen de communicatie over de beleidslijn faciliteren, in samenwerking met provincies, gemeenten en waterschappen.

De Beleidslijn kust gaat uit van bestaand rijksbeleid. Nieuwe ontwikkelingen op nationaal of Europees niveau kunnen in de toekomst leiden tot

¹ De «Brief 13 kustplaatsen» van 20 januari 2006 wordt opgenomen in de Toelichting.

bijstelling van nationaal beleid. Niettemin hechten wij aan verheldering van het huidige rijksbeleid. Indien besluitvorming zal leiden tot nieuw nationaal beleid voor de kust, dan zal dat op termijn ook leiden tot bijstelling van deze beleidslijn.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

UITWERKING bij de Beleidsbrief

Leeswijzer

Deze Uitwerking behandelt achtereenvolgens de volgende onderwerpen:

- *het toepassingsgebied (paragraaf 1);*
- *de status van de beleidslijn (paragraaf 2);*
- *het rijksbeleid voor de kust (paragraaf 3);*
- *rollen en verantwoordelijkheden van de overheden in de kust bij beoordeling van ingrepen en activiteiten (paragraaf 4);*
- *mogelijkheden voor bestuurlijke afstemming (paragraaf 5);*
- *een kader vanuit waterveiligheid. De hierin gegeven handreiking maakt onderscheid in bebouwd gebied en onbebouwd gebied en beschrijft aan welk type ingrepen het bevoegd gezag medewerking kan verlenen. De paragraaf sluit af met voorwaarden (paragraaf 6);*
- *kansen voor innovatie (paragraaf 7).*

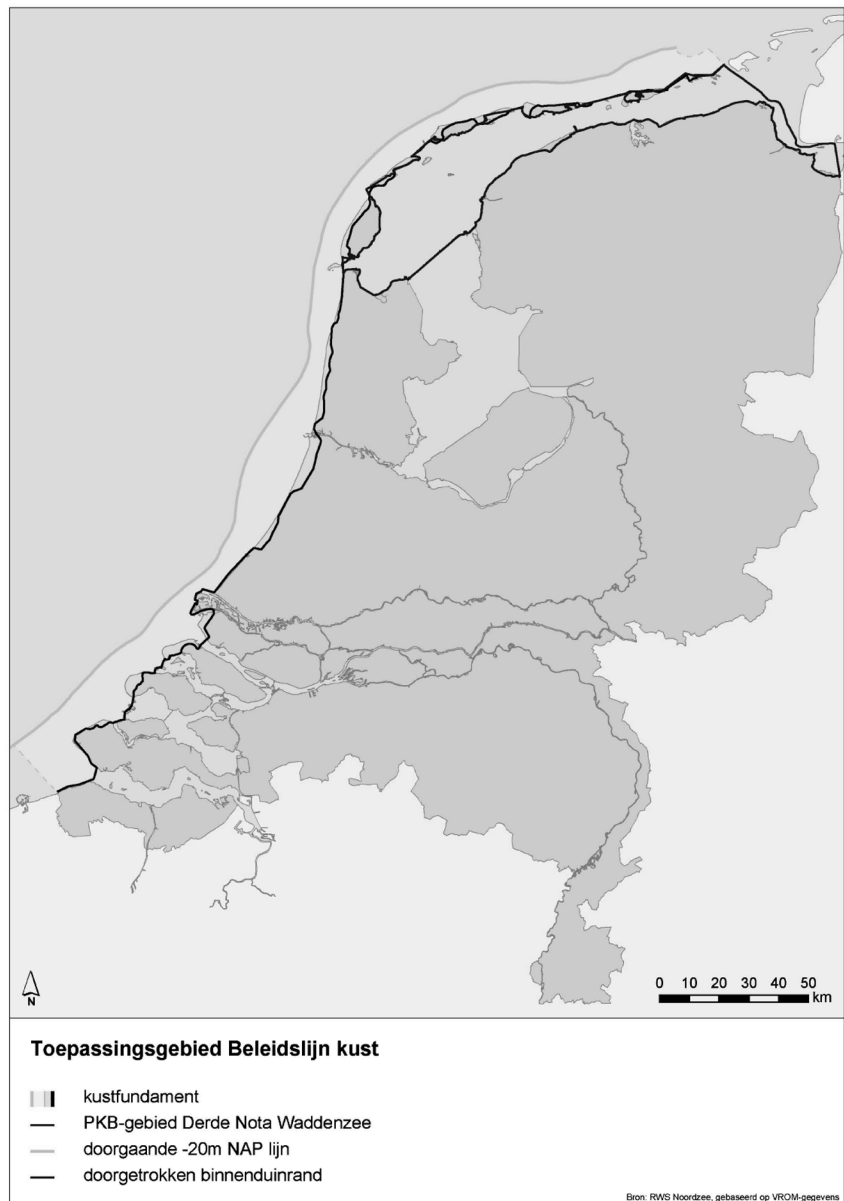
De Toelichting geeft uitleg over een aantal onderwerpen en volgt daarbij de opbouw van deze Uitwerking¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Toepassingsgebied van de Beleidslijn kust – geografische afbakening

Deze beleidslijn is van toepassing in het kustfundament en de primaire waterkeringen van de Waddenzee en de Eems-Dollard (zie figuur 1).

Figuur 1: Toepassingsgebied Beleidslijn kust – schematisch.



Het kustfundament bestaat uit het geheel van kustzee, strand, zeedijken, dammen en duingebied. In het kustfundament liggen kustplaatsen, havens, industriegebieden, natuurgebieden en waardevolle landschappen.

De Nota Ruimte begrenst het kustfundament in de richting dwars op de kust:

- de zeewaartse grens bestaat uit de doorgaande -20meter NAP-lijn (20 meter onder Normaal Amsterdams Peil);

- aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden en de zeekeringen (ook harde). De landwaartse grens valt bij *smalle duinen en dijken* samen met de grens van de waterkering inclusief de ruimte-reservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging. Daar waar de *duinen breder zijn dan de waterkering* hoort het hele duingebied bij het kustfundament. In de praktijk valt de begrenzing dan samen met de grenzen van Natuurbeschermingswet-gebieden, de Ecologische Hoofdstructuur en de Natura 2000 gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden). Zie figuur 2 voor de weergave van een smal resp. breed kustfundament.

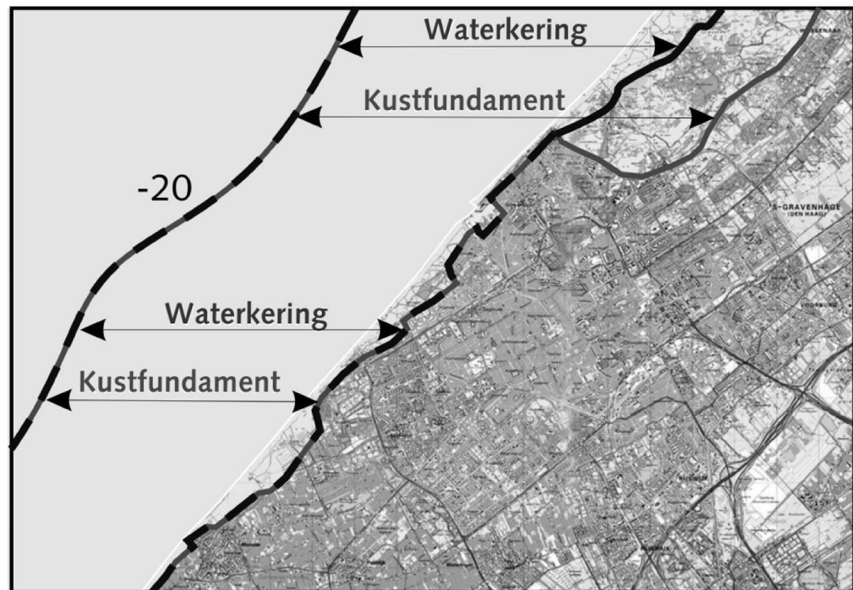
De provincies en gemeenten leggen cf. de Nota Ruimte de landwaartse begrenzing van het kustfundament vast in streek- en bestemmingsplannen in overleg met onder meer de beheerders van de zeeweringen. Diverse provincies en gemeenten hebben deze actie inmiddels vormgegeven. Het rijk verzoekt het IPO en de VNG deze actie waar nodig te faciliteren.

Het rijksbeleid voor het kustfundament is niet van toepassing op de Westerschelde, Waddenzee en de Eems-Dollard. Het ruimtelijk beleid voor de Waddenzee (en de Eems-Dollard) is aangegeven in de PKB Derde Nota Waddenzee. De primaire waterkeringen in/langs het PKB-gebied horen niet bij het kustfundament. Voor die waterkeringen is de Beleidslijn kust alleen relevant voor de reservering van ruimte voor de toekomstige versterking van de waterkering, rekening houdend met 200 jaar zeespiegelstijging). De beleidslijn en de PKB Derde Nota Waddenzee overlappen elkaar in het zeewaartse deel van de waterkering. Bij conflicten is het afwegingskader uit de PKB bepalend, dus zwaarder dan deze beleidslijn.

Afbakening van het toepassingsgebied van deze beleidslijn in de rijkswateren

In de grote wateren van Friesland, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland wordt de grens van het toepassingsgebied van de beleidslijn in de dwarsrichting, dus aan de «oostkant» gevormd door het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren en Beleidslijn meren en delta (in ontwikkeling). De Beleidslijn kust wordt uitgebracht onafhankelijk van het tijdpad en de uiteindelijke vormgeving en reikwijdte van de Beleidslijn meren en delta. De Toelichting licht deze grenzen toe.

Figuur 2: Breed en smal kustfundament



2. Status van de beleidslijn

De Beleidsbrief en de Uitwerking concretiseren het beleid van de Nota Ruimte. Beleidsbrief en Uitwerking zijn zodoende als regeringsbeleid kenbaar gemaakt nationaal ruimtelijk beleid. Het rijk zal ruimtelijke plannen hieraan toetsen.

Het rijk zal de beleidslijn toepassen bij de uitoefening van haar eigen wettelijke taken.

Zo zal de minister van V&W de Beleidsbrief en Uitwerking toepassen bij de uitoefening van de bevoegdheid tot vergunningverlening op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr). De Brief en de Uitwerking vormen de basis voor een beleidsregel op basis van de Wbr¹.

Voor de ruimtelijke ordening gaat het rijk uit van de gangbare werkwijze en instrumenten die de Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt. De Beleidslijn kust geeft uitleg van het belang van waterveiligheid in de kust en van de toetsing van voorgenomen ingrepen aan dat belang.

Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken overheden om vanuit hun verantwoordelijkheden en kerntaken in goed overleg invulling te geven aan deze beleidslijn. Om de doorwerking van het rijksbeleid te bevorderen, verzoekt het rijk zoals gebruikelijk de andere overheden de beleidsbrief als bouwsteen te gebruiken bij de verdere ontwikkeling van hun beleid. Bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen (incl. plannen voor herinrichting van een gebied), de toepassing van de watertoets en het opstellen van de waterparagraaf in ruimtelijke plannen op basis van de Wro, kunnen de betrokken overheden het belang van waterveiligheid o.a. inbrengen met behulp van de inhoud van deze beleidslijn. Het rijk verzoekt de provincies en gemeenten om bij plannen en besluitvorming in de kust eveneens rekening te houden met de kernkwaliteiten van de kust en de vrije horizon zoals genoemd in de Nota Ruimte.

Net als in de huidige situatie, kunnen regionale en lokale overheden desgewenst zelfstandig voorwaarden hanteren voor het toelaten van bepaalde buitendijkse activiteiten.

3. Het rijksbeleid voor de kust

De hoofddoelstelling van het rijksbeleid in het kustfundament is opgenomen in de Nota Ruimte: *«De kust is onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het Rijk heeft voor de kust de volgende doelstelling: waarborging van de veiligheid tegen overstromingen vanuit zee met behoud van de (inter)nationale ruimtelijke waarden waarbij de gebiedspecifieke identiteit een belangrijke kernkwaliteit is».*

Het rijksbeleid gaat naast veiligheid uit van behoud en versterking van de bestaande aantrekkelijke structuur van de uitgestrekte duingebieden met waardevolle natuurgebieden, zandstranden, drukbezochte kustplaatsen en inpassing van economische ontwikkeling.

De kust is van groot economisch belang. Toerisme, de badplaatsen, en de haven- en industriegebieden zijn de dragers van de economie in de kustzone en het achterland. Kern van de toeristische aantrekkingskracht is de aanwezigheid van stranden en de afwisseling van badplaatsen (bebouwing) en de omliggende duin- en natuurgebieden.

De kust herbergt een groot aantal natuurgebieden van internationale betekenis met een grote verscheidenheid aan waardevolle ecosystemen en landschappen. Het rijksbeleid voor natuur en landschap is gebaseerd

¹ De Algemene wet bestuursrecht (Awb) definieert het begrip beleidsregel in artikel 1:3, vierde lid, Awb als: Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

op de Ecologische Hoofdstructuur en de aanwijzing van gebieden die onder de Natuurbeschermingswet, dan wel de Natura-2000-gebieden (VHR) of nationale landschappen vallen.

De Nota Ruimte gaat ook in op het bouwbeleid in het kustfundament en maakt onderscheid in twee zones: bebouwd gebied en niet-bebouwd gebied. Voor bebouwd gebied geldt het «ja, mits»-principe. Voor het niet-bebouwd gebied en het strand geldt het «nee, tenzij»-principe voor nieuwe permanente bebouwing. Vanuit deze principes zijn ingrepen toelaatbaar die passen in het ontwikkelingsgerichte en gebiedsgerichte ruimtelijk beleid dat het rijk met de Nota Ruimte wil stimuleren. Provincies en gemeenten hebben in de Nota Ruimte het verzoek gekregen om de grenzen van het bestaande bebouwde gebied van kustplaatsen vast te stellen en deze grenzen op te nemen in streek- en bestemmingsplannen. Tevens hebben ze de vraag gekregen om het «ja, mits»- en «nee, tenzij»-principe voor het bouwbeleid verder uit te werken. De Nota Ruimte is erop gericht duurzaam met de ruimte in het kustfundament om te gaan en rekening te houden met de benodigde ruimte voor toekomstige versterking van de zeewering. Voor de landschappelijke kwaliteit van de vrije horizon wordt aandacht gevraagd.

De Nota Ruimte geeft speciale aandacht aan de Friese Waddeneilanden. Gezien de voor de Friese Waddeneilanden bestaande beperkingen is daar een – nader te bepalen – beperkte uitbreidingsmogelijkheid van de bebouwing op het kustfundament mogelijk, mits passend binnen het ruimtelijk kader van de Nota Ruimte. De provincie Friesland zal dit uitwerken in een streekplanuitwerking. Het deel van de Noordzee tot de doorgaande dieptelijn van – 20 m NAP (kustzee) hoort ook bij het kustfundament. Het rijksbeleid voor de Noordzee inclusief de kustzee staat in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN, vastgesteld in 2005).

Verduidelijking van het rijksbeleid voor waterveiligheid

Zand vormt het fundament van de Nederlandse kust. Het dynamische zandige kuststelsel is de basis voor de duurzame veiligheid tegen overstroming van het achterland en de drager van alle functies in het gebied. Het rijk streeft er naar om de zandvoorraden in de kustzone en het dynamische karakter ervan te waarborgen en de morfologische processen binnen het kuststelsel zoveel mogelijk ongemoeid te laten. Bij het beheer van het kustfundament heeft het rijk gekozen voor een strategie in drie stappen:

1. behoud van zand en ongehinderd transport van zand langs en dwars op de kust;
2. zoveel mogelijk zandige maatregelen als ingrepen noodzakelijk zijn, en;
3. alleen in uiterste geval kan zand met harde constructies worden vastgelegd.

De strategie voor waterveiligheid houdt in: het kustfundament op peil houden, het handhaven van de kustlijn en het achterland met primaire waterkeringen beschermen tegen overstroming. De veiligheid van de kust wordt zoveel mogelijk met «zandige» maatregelen gerealiseerd en zo min mogelijk met harde infrastructuur. Met «zacht waar het kan, hard waar het moet» zijn op de lange termijn de veiligheid van het achterland, de functies in de kust, de dynamiek en de natuurlijke processen in het kuststelsel het beste gediend. Ook bij verwachte stijging van de zeespiegel kan de kust zo «meegroeien met de zeespiegel». Dat is terug te vinden bij het onderhoud van de kust met zandsuppleties en bij de besluitvorming over de versterking van zwakke schakels in de kustverdediging. Ontwikkelingen die bijdragen aan het zandige kustfundament worden ondersteund. Versterking van de zandige kust is niet gewenst. De verwijzing in de strategie naar de noodzaak van maatregelen houdt in dat er

sprake is van een afweging van belangen bij het stimuleren, toestaan of weren van activiteiten. Dit komt terug in de handreiking in paragraaf 6 van deze Uitwerking.

Ruimte voor uitbreiding van gebruiksfuncties moet in samenhang worden gezien met de benodigde ruimte voor toekomstige versterking van de zeekering, inclusief de reservering van ruimte voor 200 jaar zeespiegelstijging.

De goedgekeurde integrale voorkeursalternatieven voor de versterking van de zwakke schakels die zijn getoetst aan het «beleidskader zwakke schakels»¹ zijn expliciet toegestaan inclusief de eventuele bebouwing die onderdeel is van dit plan. Deze voorkeursalternatieven passen dus in het beleid van de Nota Ruimte en ander vastgesteld beleid. Als de planvorming voor versterking van een zwakke schakel wordt gefaseerd in de tijd, is de toetsing aan zowel het beleidskader als deze beleidslijn op die vervolgfases van toepassing.

4. Rollen en verantwoordelijkheden van overheden bij beoordeling van ingrepen en activiteiten

In de kust zijn net als elders in Nederland allerlei wetten van kracht. Initiatiefnemers hebben met name in kustplaatsen en de directe omgeving daarvan, te maken met regelgeving vanuit ruimtelijke ordening, waterveiligheid en natuur. Voor die regelgeving zijn verschillende overheden bevoegd. De beleidslijn beschrijft daarom de bevoegdheden van overheden voor veiligheid, ruimtelijke ordening en natuur in de kust: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Op die manier weten initiatiefnemers welke regelgeving van belang is en wie bevoegd gezag is. Bevoegde gezagen weten zo welke initiatieven vragen om een onderling afgestemde toetsing en beoordeling. Het rijk geeft in paragraaf 6 van deze Uitwerking alleen een inhoudelijke verduidelijking van de toetsing aan het belang van waterveiligheid zoals het rijk die wenselijk acht. De Beleidslijn kust geeft geen inhoudelijke verduidelijking van het beleid voor natuur en landschap, de beoordeling op grond van het EHS-regime en de toepassing van de natuurbeschermingswetgeving. De beleidslijn beschrijft wel de bevoegdheden voor natuur en landschap.

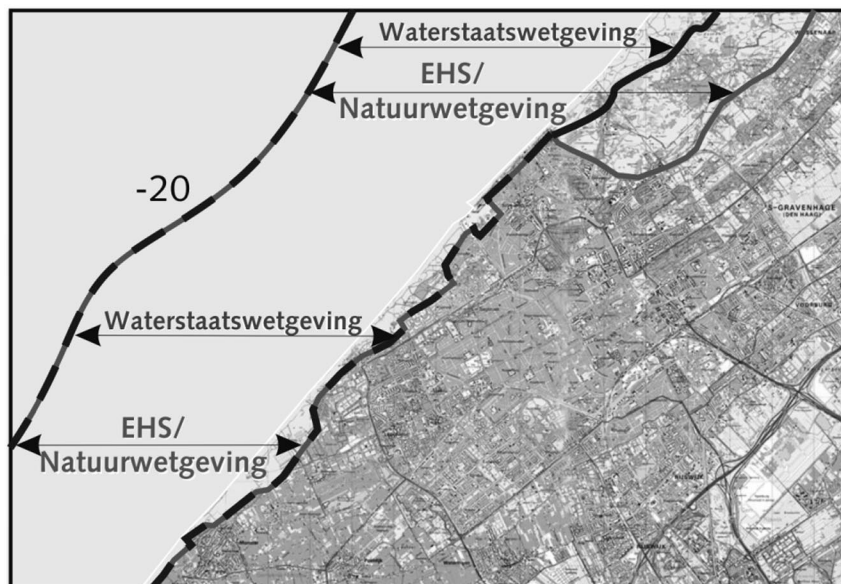
De beleidslijn vraagt geen andere toezichtrol van de rijksinspecties.

Relevante wettelijke kaders voor toelating van activiteiten

In de Beleidslijn kust zijn 3 toetsingskaders en toestemmingsvereisten relevant voor de beoordeling van ingrepen of activiteiten met ruimtebeslag: ruimtelijke ordening, waterveiligheid en natuur. De beleidslijn gaat uit van het bestaande onderscheid in de verschillende gebieden van het kustfundament: de grenzen van bestaand bebouwd gebied, de waterkering, de zeewaartse en landwaartse begrenzing. Het beleid voor die gebieden verschilt, net als de wettelijke kaders die van toepassing zijn. Zie figuur 3.

¹ Beleidskader van het rijk om de uitkomsten van de planstudies van de provincies te beoordelen. In het beleidskader wordt rekening wordt gehouden met natuur, landschap, economische functies en recreatie. Het voorkeursalternatief na toetsing past in het beleid van de Nota Ruimte.

Figuur 3: Zones in het kustfundament en toepassing van waterstaats- en EHS/natuurwetgeving. Deze zones zijn van belang voor alle onderdelen in de handreiking uit paragraaf 6 (I, II, III en IV).



Zones in het kustfundament

In figuur 3 staan de 2 zones in het kustfundament aangegeven voor de toepassing van de waterstaatswetgeving en de natuurwetgeving. De waterstaatswetgeving geldt alleen in die zone die relevant is voor het beheer van het waterstaatswerk Noordzee, en de primaire waterkeringen met het oog op de waterveiligheid. Bij brede duingebieden zijn de duinen doorgaans veel breder dan de zone die relevant is voor het directe belang van de waterkering. Dit speelt bijvoorbeeld bij Meijndel, de Amsterdamse Waterleidingduinen of het Noord-Hollands Duinreservaat. In die brede duingebieden is sprake van een lichtere toetsing aan waterstaatswetgeving naarmate de activiteit verder landinwaarts plaatsvindt. Nog verder landinwaarts – en dus buiten de zones van de primaire waterkering – is die toetsing zelfs niet meer relevant. Dat geldt ook voor bebouwd gebied in die zone. De figuur geeft dit alleen op hoofdlijnen aan. De exacte begrenzing en het bijbehorende regime zijn opgenomen in de leggers van de waterkeringbeheerders.

Ruimtelijke ordening

Via het ruimtelijke spoor bepalen de gemeenten op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in het bestemmingsplan welke functies waar kunnen worden toegestaan. Dit gebeurt mede op basis van het door de provincie opgestelde streekplan, dat op het rijksbeleid moet zijn afgestemd. Daarnaast zal voor een activiteit veelal ook een bouwvergunning (ex Woningwet) zijn vereist. Ook daarvoor is de gemeente het bevoegde gezag. De toets van de bouwvergunning is gekoppeld aan het bestemmingsplan.

De sturingsmechanismen en de afstemming van ruimtelijke plannen van overheidslagen zullen gaan wijzigen met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro. De Toelichting geeft hier kort informatie over. De werking van de nieuwe Wro is landelijk en generiek en daarmee niet specifiek voor de kust. In deze brief wordt er daarom verder geen aandacht aan besteed.

Waterveiligheid

In het spoor van de waterveiligheid hebben zowel de minister van Verkeer en Waterstaat als de zeewaterkering beherende waterschappen een rol.

De minister van V&W is verantwoordelijk voor het beheer van het waterstaatswerk Noordzee en de Waddenzee; de Wet beheer rijkswaterstaatswerken biedt het instrumentarium.

De waterschappen zijn (veelal) verantwoordelijk voor het beheer van de zeewaterkeringen. RWS is beheerder van de dijkkringverbindende primaire waterkeringen, de kunstwerken daarin en een aantal primaire waterkeringen op de Friese Waddeneilanden. De minister van V&W en de waterschappen hebben hiervoor een beheersinstrumentarium met vergunningvereisten. RWS gebruikt hiervoor de Wbr. De waterschappen hanteren het instrument van verbodsbepalingen en een vergunning (of ontheffing) op grond van de Keur. Provincies houden toezicht op de waterschappen en op RWS in hun rol van waterkeringbeheerder.

Als het huidige wetsvoorstel voor de Waterwet wordt aangenomen, gaan de huidige waterwetten zoals de Wbr, in de toekomst op in de Waterwet.

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de waterkerende functie van de waterkeringen die onder hun beheer vallen. De waterschappen beschikken in het beheer van de primaire waterkeringen over eigen instrumentarium en bevoegdheden: beheersplannen, Keur en leggers. De beheersplannen komen via een openbare procedure tot stand. De Keur bevat verbods- en gebodsbepalingen die het waterschap nodig acht voor het beheer van zijn waterkeringen. Naast de Keur stelt het waterschap een legger vast, waarin is aangegeven wat de begrenzing is van de keurregimes. In de legger geeft het waterschap derhalve aan waar welk verbod of gebod uit de Keur van toepassing is. In de (enkele) gevallen dat een primaire waterkering in beheer bij het rijk is, past RWS de Wbr op vergelijkbare wijze toe als de Keur. Voor RWS geldt daarbij de leggerplicht uit de Wet op de waterkering.

Het waterschap toetst een voorgenomen activiteit waarop de Keur van toepassing is op de mogelijke nadelige effecten op de kwaliteit van de waterkering en de waterkerende functie. De Keur biedt de mogelijkheid met een vergunning of ontheffing alsnog toestemming te verkrijgen voor de in beginsel verboden activiteiten. De toets leidt tot een besluit over de aanvraag tot vergunning/ontheffing, waarbij ofwel toestemming wordt verleend ofwel de aanvraag wordt afgewezen. Indien de activiteit wordt toegestaan, kunnen aan de vergunning of ontheffing eventueel voorschriften worden verbonden, die logischerwijs in verband moeten staan met de te beschermen belangen. Toepassing van het vergunningvereiste van de Wbr gebeurt op vergelijkbare wijze.

Natuur

De Natuurbeschermingswet 1998 geeft de provincie het instrumentarium om natuurwaarden van bepaalde gebieden te beschermen. Het gaat om gebieden die de minister van LNV heeft aangewezen als Natura-2000-gebieden of als beschermd natuurmonument. Hierbij kan het ook gaan om activiteiten buiten het Natura-2000-gebied die wel invloed hebben op het Natura-2000-gebied (externe werking). Grote delen van de kust vallen onder het regime van de Ecologische hoofdstructuur (EHS). Als een gebied wel tot de EHS hoort, maar geen beschermd natuurmonument is of een Natura-2000-gebied, beoordeelt de gemeente de mogelijke effecten op natuurwaarden, in het ruimtelijke ordeningsspoor (bestemmingsplan). Op delen van de Noordzee die niet provinciaal zijn ingedeeld, is het rijk bevoegd gezag: LNV in de territoriale wateren op basis van de Nb-wet, V&W in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ) op basis van de Wbr.

De bovengenoemde wetgeving wordt uitgelegd in de *Toelichting*. De toelichting noemt ter informatie ook andere wetten. Andere wetten blijven

onverkort van toepassing net als eventuele vergunningvereisten. Dat geldt ook voor de Gemeentelijke Verordeningen.

5. Bestuurlijke afstemming

Het is van belang dat overheden hun procedurele en inhoudelijke toetsing zo veel mogelijk onderling afstemmen. Het is immers ongewenst dat in het ruimtelijk spoor (streekplan en bestemmingsplan) een bouwtitel ontstaat of dat initiatiefnemers op basis van een verleende bouwvergunning aan de slag gaan, terwijl die activiteiten de toets aan het veiligheidsbelang nog niet doorlopen hebben of niet doorstaan. De noodzaak van afstemming speelt dus bij het maken van plannen (beleidsontwikkeling) en bij de concrete vergunningverlening. Ontbreken van afstemming kan leiden tot stilleggen van werkzaamheden, onnodige schadeposten en dergelijke.

Om aan derden snel duidelijkheid te kunnen geven over de toelaatbaarheid van hun activiteit en voorwaarden, is het wenselijk dat de bevoegde overheidsinstanties vroegtijdig een gezamenlijke en afgestemde uitkomst van de toetsing naar buiten brengen. Afstemming betekent niet dat wetten gelijkgeschakeld worden of dat het oordeel op grond van de ene of de andere wet hetzelfde is. Verschillende wetten hebben hun eigen procedures en dienen nu eenmaal verschillende belangen. Bevoegde gezagen toetsen derhalve op verschillende criteria. Afstemming kan bijdragen aan het vroegtijdig boven tafel krijgen van eventuele tegenstrijdige voorwaarden aan een initiatiefnemer. Zodoende kan men binnen de wettelijke kaders zoeken naar een oplossing en de initiatiefnemer een eenduidige uitkomst verschaffen.

Een dergelijke afstemming van de besluitvormingssporen vereist een goede coördinatie van ruimtelijke ordening, bouwregelgeving, toepassing van Keur, Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de natuurwetgeving. Hier zijn verschillende manieren voor. Om de afstemming te verbeteren is de watertoets wettelijk verankerd in het Besluit op de ruimtelijke ordening. Het helpt als gemeenten en waterkeringbeheerders bij de totstandkoming van bestemmingsplannen en leggers overleggen en deze stukken zoveel mogelijk op elkaar aan laten sluiten.

De 3e Kustnota stelt dat leggers (het beheersdocument waarin de juridische grenzen van de waterkering zijn vastgelegd) en bestemmingsplannen met elkaar in overeenstemming dienen te zijn. Deze documenten regelen in hoeverre gebruiksfuncties zijn toegestaan en bepalen het werkingsbied van de Keur. Bij het vertalen van leggers in bestemmingsplannen gaat het alleen om de ruimtelijk relevante gegevens. De provincies (met IPO) worden verzocht om vanuit hun verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en het toezicht op de waterkeringbeheerders, de gemeenten te informeren hoe de verschillende waterkeringszones in bestemmingsplannen opgenomen kunnen worden. Zo kan er een betere afstemming ontstaan tussen de beoordeling van bouwvoornemens bij gemeenten en waterkeringbeheerders. Het verdient aanbeveling de waterkeringszones aan te duiden op de bestemmingsplankaart en in de daarmee verbonden planvoorschriften. Dus niet alleen in de juridisch niet-bindende toelichting op het bestemmingsplan.

De Toelichting besteedt aandacht aan de eventuele aansprakelijkheid bij (plan)schade die mogelijk ontstaat bij het opnemen van de ruimtelijk relevante onderdelen van de keurzones in bestemmingsplannen. De beleidslijn leidt niet tot wijzigingen in de bestaande regelgeving.

Het verdient aanbeveling om bij vooroverleg of aanvragen voor een bouwvergunning en/of Keurvergunning, Wbr-vergunning of Nb-wetvergunning voor concrete voorgenomen activiteiten direct de samenwerking op te zoeken. Zo kan men tijdig inhoudelijk afstemmen en procedures parallel schakelen waar dat kan. Voor deze afstemming is per geval maatwerk mogelijk: hier dient het vergunningenoverleg voor.

Aan provincies wordt gevraagd cf. de Nota Ruimte door middel van ruimtelijke zonering in het streekplan aan te geven waar een betere integratie van beheer gewenst is, inclusief de vergunningverlening. Concreet wordt hier bedoeld de afstemming tussen beheerders van natuurterreinen en de waterkeringbeheerder.

Het rijk vraagt de provincies en IPO het initiatief te nemen om samen met de gemeenten, waterschappen en de RWS-diensten te komen tot afspraken over bestuurlijke afstemming: inhoudelijk en qua termijnen. Hierbij kan ook aangesloten worden bij andere acties om afstemming en coördinatie te bevorderen. Zoals bijvoorbeeld de 1-loket-gedachte uit de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsvergunning (Wetsvoorstel Wabo) en de afstemming met/van de watervergunningen. De gemeente lijkt het meest geschikt als primaire ingang voor een initiatiefnemer. V&W zal via de «helpdesk water» vragen en antwoorden op het gebied van kustveiligheid faciliteren.

Initiatiefnemers die plannen hebben in de Noordzee kunnen terecht bij het Noordzeeloket (www.noordzeeloket.nl).

De Toelichting gaat in op mogelijkheden voor bestuurlijke afstemming.

6 Handreiking voor ontwikkelingsmogelijkheden vanuit het beleid voor waterveiligheid

Deze paragraaf geeft een kader vanuit het waterveiligheidsbelang voor de toetsing van ingrepen of activiteiten met een ruimtebeslag; dit kader is bindend voor het rijk en biedt een handreiking voor andere overheden. De handreiking wijst daarnaast op voorwaarden die al van toepassing zijn vanuit de ruimtelijke ordening, het natuurbelang en het belang van het beheer van de waterkering.

Het gebruik van de handreiking is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken bevoegde gezagen. Zo zal de minister van V&W deze toepassen bij de uitoefening van de bevoegdheid tot vergunningverlening op basis van de Wbr.

De Beleidslijn biedt een handreiking voor, niet de uitkomst van een afweging. Steeds zal een beoordeling en motivering per geval nodig zijn. De bevoegd gezagen geven aan welke regelingen en voorwaarden van toepassing zijn. Een initiatiefnemer levert de gegevens aan die de bevoegde gezagen nodig hebben om een voornemen te kunnen beoordelen. Indien een initiatief noodzaakt tot een alternatieve uitvoeringswijze, komen eventuele meerkosten in principe ten laste van de initiatiefnemer. Tenslotte is van belang dat de beleidsbrief ruimte laat om vanuit regionaal maatwerk aanvullende of andere voorwaarden te stellen.

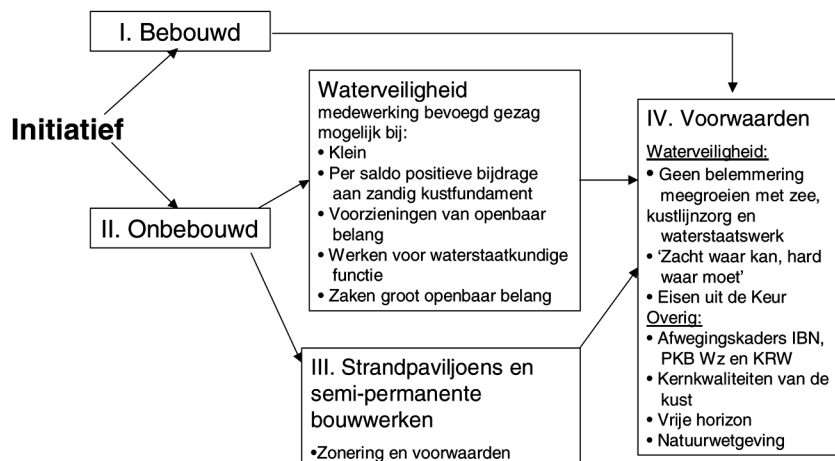
De handreiking

Op basis van de Nota Ruimte, maakt de handreiking onderscheid in:

- I. Beleid voor bestaand bebouwd gebied;
- II. Beleid voor onbebouwd gebied;
- III. Beleid voor semipermanente – jaarrond aanwezige bouwwerken op het strand;

IV. Voorwaarden. Afhankelijk van de aard van de voorgenomen ingreep en de locatie kunnen verschillende voorwaarden van toepassing zijn. Immers afhankelijk van de belangen die worden geraakt zijn verschillende wettelijke kaders van toepassing voor de bescherming van die belangen.

Figuur 4: Handreiking



I. Beleid voor bestaand bebouwd gebied

Indien voldaan wordt aan de ter plekke van toepassing zijnde voorwaarden (zie IV) worden activiteiten toegestaan in:

- De kustplaatsen in het kustfundament en
- (Voormalige) haven- en industriegebieden in het kustfundament – *lijst in toelichting. Deze lijst is niet limitatief.*

De Nota Ruimte stelt dat in dit gebied beperkingen aan ver- en nieuwbouw op de waterkering gelden («ja, mits»-principe), waarbij de voorwaarden worden ingevuld vanuit waterstaatswetgeving. In bebouwd gebied kan ook sprake zijn van andere relevante kaders. Bijvoorbeeld vanuit de natuurbescherming, omdat de Natuurbeschermingswet externe werking heeft. Daarom worden die ook genoemd bij de voorwaarden (IV), als bevestiging van de huidige praktijk.

II. Beleid voor onbebouwd gebied

Het bevoegd gezag kan medewerking verlenen aan ingrepen, bij:

- a) Te kleine activiteiten om relevant te zijn voor de waterveiligheid:
- *tijdelijke activiteiten (tijdelijk of seizoensgebonden);*
 - *activiteiten als bedoeld in het besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken;*
 - *activiteiten als bedoeld in artikel 20 van het besluit op de Ruimtelijke Ordening, als uitwerking van artikel 19 lid 3 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;*
 - *10%-regeling voor bestaande bebouwing: bestaande gebouwen en bedrijven mogen bij her- en verbouw eenmalig maximaal 10% (qua ruimtebeslag) worden uitgebreid, met inachtneming van overig beleid;*

- *er is sprake van vervangende nieuwbouw of functieverandering binnen bestaande bebouwing in het buitengebied.*
- b) Activiteiten die per saldo positief bijdragen aan de strategie van het zandig kustfundament;
 - c) Voorzieningen van openbaar belang: nutsvoorzieningen, voorzieningen voor operationeel beheer door hulpdiensten, natuur, drinkwaterwinning en andere zaken tot nut van het algemeen;
 - d) Werken ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament. Hieronder vallen aanleg of wijziging van waterstaatkundige werken of voorzieningen voor de waterhuishouding, de veiligheid (waterkeren) en de scheepvaart;
 - e) Zaken van groot openbaar belang die niet vallen onder a, b, c, of d.

De toetsing aan deze criteria vanuit waterveiligheid is alleen relevant in de zone waar de waterstaatswetgeving van toepassing is: zie figuur 3. Een voorgenomen ingreep kan in meerdere categorieën a t/m e vallen. In de *Toelichting* is een aantal voorbeelden opgenomen. Bij de beoordeling zal per geval een goede motivering nodig blijven. Op activiteiten waaraan het bevoegd gezag medewerking kan verlenen, kunnen aanvullende eisen gesteld worden (aan het ontwerp of het maken van afspraken) en zullen doorgaans aanvullende voorwaarden van toepassing zijn (zie IV). De criteria kunnen ook ingebracht worden bij de opstelling of beoordeling van ruimtelijke plannen (watertoets) op het belang van waterveiligheid.

III. Beleid voor jaarrond aanwezigheid en exploitatie van strandpaviljoens en andere semipermanente bouwwerken op het strand

Hiervoor geldt op basis van de 3e Kustnota een «ja, mits»-beleid, als ze passen in het ruimtelijk beleid en de zonerings van gemeente en/of provincie. Het rijk gaat er van uit dat deze ruimtelijke zonerings conform de 3e Kustnota rekening houdt met de functionele relatie van het strand met een kustplaats of met een recreatieconcentratiepunt, met dynamisch duinbeheer en de handhaving van de kustlijn d.m.v. zandsuppleties. De water(kering)beheerders leveren doorgaans vanuit hun belang een inbreng bij de totstandkoming van deze ruimtelijke afweging. Aan de provincies wordt verzocht het voortouw te nemen om het beleid voor jaarrond aanwezigheid van semi-permanente bouwwerken onderling af te stemmen.

Voorwaarden vanuit het belang van het beheer van de waterkering aan deze categorie semi-permanente bouwwerken op het strand worden doorgaans uitgewerkt in de beheersplannen van de waterschappen, met de keurvergunning als instrument. De beleidsbrief doet daar geen inhoudelijke uitpraken over. Als het waterschap een keurvergunning verleent, is daarmee doorgaans het door RWS te beschermen belang ook afgedekt en zal RWS geen Wbr-vergunning eisen.

Als RWS vanuit de rol als waterkeringbeheerder de vergunningverlener is op basis van de Wbr, zijn de hierna genoemde algemene voorwaarden van toepassing. De invulling of aanvulling van de voorwaarden is gebieds- en locatie-afhankelijk. Vanuit het rijk vervallen de overige algemene voorwaarden voor jaarrond aanwezige semipermanente bouwwerken op het strand, zoals genoemd in de 3e Kustnota en de Leidraad Zandige Kust. Ook bij deze categorie kunnen de voorwaarden (uit IV) gelden.

De algemene voorwaarden van het rijk aan semipermanente jaarrond aanwezige bouwwerken vanuit het oogpunt van waterveiligheid zijn:

- De geldigheidsduur van de vergunning is tijdelijk, meestal vijf jaar.
- De positionering van de paviljoens:
 - afstand uit duinvoet of afrastering;
 - afstand tot strand- en paalhoofden;
 - fundering op (verwijderbare) palen of anders flexibel aan te passen;
- Bouwvoorschriften voor deze bouwwerken:
 - minimale vloerhoogte;
 - hoogte van het paviljoen;
 - waterkeringstechnische voorwaarden voor de doorvoer van kabels en leidingen;
 - verplaatsbaarheid van de bebouwing (verplaatsbaar binnen orde een week), de bebouwing moet demontabel zijn;
 - berekend op uit elkaar kunnen vallen van de bebouwing bij blootstelling aan zware golven.

Net als voor andere buitendijkse activiteiten geldt voor jaarrond aanwezigheid en exploitatie van strandpaviljoens en andere semipermanente bouwwerken op het strand dat ze plaatsvinden op eigen risico. Er kan geen aanspraak gemaakt worden op extra zandsuppleties.

IV. Voorwaarden in het toepassingsgebied

Voor initiatieven in het toepassingsgebied van de beleidslijn zijn voorwaarden van toepassing, afhankelijk van de aard van de ingreep en de locatie. Zie figuur 3.

Voorwaarden vanuit waterveiligheid – in de zone waar waterstaatswetgeving geldt:

- Er is geen sprake van feitelijke belemmering van het meegroeien met de zeespiegel, van de kustlijn zorg of van de versterking van het zandige kustfundament. De wijze waarop mogelijke consequenties worden ondervangen, is helder vooraf geregeld;
- 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 waterkeringbeheerder een waterschap is, dient te worden voldaan aan de eisen van de Keur (en legger).

Overige voorwaarden (vanuit ruimtelijke kwaliteit, natuur en ecologie):

- Er wordt voldaan aan het afwegingskader van de PKB Derde Nota Waddenzee;
- Er wordt voldaan aan het afwegingskader uit het IBN voor ingrepen in de kustzee;
- Er is aantoonbaar rekening gehouden met kernkwaliteiten van de kust;
- Er is conform de Nota Ruimte rekening gehouden met de vrije horizon, omschreven als uitzicht vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik naar zee;
- Er wordt voldaan aan de vereisten van de Natuurbeschermingswet, het afwegingskader van de EHS en de Flora- en faunawet;
- Er wordt voldaan aan het afwegingskader van de Kaderrichtlijn Water voor hydromorfologische ingrepen.

Overgangsbeleid

De beleidslijn heeft geen invloed op de beslissing op toelaatbaarheid van ingrepen waarover ten tijde van de vaststelling van deze beleidslijn al het besluit genomen is dat ze toelaatbaar zijn. Dit geldt ook voor de beoordeling van vergunningaanvragen die in procedure zijn als vervolg op zo'n genomen besluit. Een genomen besluit dat een activiteit niet toelaatbaar is, kan desgewenst heroverwogen worden.

7. Kansen voor innovatie

Vooraf waar waterkeringen in bebouwd gebied liggen, is goede afstemming nodig tussen de belangen van ruimtelijke ontwikkelingen, medegebruik en de bescherming van de waterkering. De combinatie van «stedelijke» ontwikkelingen met de beperkingen in de ruimte die gereserveerd is voor een toekomstige versterking van de waterkering inclusief 200 jaar zeespiegelstijging, is niet altijd eenvoudig. Zoals ook de Commissie «Bescherming en Ontwikkeling van Buitendijks gebied in Kustplaatsen» (Commissie Poelmann, 2005) adviseert, is het met het oog op de toekomstige veiligheid niet wenselijk om de beperkingen vanuit het belang van de waterkering op te heffen. Bij het vinden van oplossingen gaat het om maatwerk per locatie.

Als de waterkering versterkt wordt, zal het waterschap na de versterking de ligging van de waterkering en keurzones doorgaans opnieuw bezien. Indien het een zeevaartroute versterking betreft, kan landwaarts van de nieuwe waterkering mogelijk ruimte vrijkomen waar minder tot geen beperkingen gelden vanuit het belang van de waterkering.

Het rijk constateert dat de wateropgave om innovaties vraagt. Daarom wil het rijk oplossingsgericht denken en werken stimuleren bij het combineren van veiligheid met andere functies en het benutten van kansen voor de korte termijn. Er zal een slimme oplossing gevonden moeten worden voor het waarborgen van de veiligheid nu en in de toekomst en het belang van gewenst (mede)gebruik van de waterkering.

Het rijk ziet de volgende mogelijkheden voor de vereniging van beide belangen:

- tijdelijke bouwwerken;
- dubbelbestemming of hoofd- en nevenbestemming opnemen in het bestemmingsplan;
- kosten-baten-analyse van de investering, verwacht rendement en schade bij sloop;
- innovaties en risicobewust bouwen.

Innovaties in bijvoorbeeld bouwtechnieken kunnen bijdragen aan het beperken van de schade bij onverhoopte overstroming of kustafslag in buitendijks gebied. Het rijk wil dergelijke innovaties stimuleren. Het rijk vraagt gemeenten, provincies, waterschappen en initiatiefnemers gezamenlijk mee te denken over innovatieve oplossingen, bijvoorbeeld vanuit kustwaterbouwkunde, architectuur en bouwtechnieken. Hiermee zouden de belangen van veiligheid en ruimtelijke ontwikkeling beter verenigd kunnen worden. In het licht van klimaatverandering, zeespiegelstijging en de toenemende druk op de ruimte vormt dit een uitdaging voor alle betrokkenen. In de Toelichting staan enkele voorbeelden.

V&W wil onderzoek naar innovaties en risicobewust bouwen in zeewaterkeringen stimuleren. Als eerste stap zal V&W de behoeften inventariseren en desgewenst een expertmeeting organiseren om de stand van zaken, ideeën en mogelijke pilots te verkennen. Het gaat zowel om technische mogelijkheden als regelgeving of andere uitvoeringswijzen.