

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

A. Algemene toelichting

Grondslag van de keur

De keur is een algemene verordening van het waterschap. Op grond van artikel 56 in combinatie met artikel 78 van de Waterschapswet stelt het waterschap verordeningen vast die het nodig oordeelt voor de behartiging van de opgedragen taken. De taken die aan het waterschap worden opgedragen betreffen, volgens artikel 1 van de Waterschapswet, de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater. Eventueel kan nog de zorg voor andere waterstaatsaangelegenheden worden opgedragen, bijvoorbeeld vaarwegbeheer. Naast de Waterschapswet, die de organisatie van de waterschappen regelt, geven de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving allerlei bepalingen over de inhoud van het waterbeheer, bijvoorbeeld in de vorm van doelstellingen en concrete normen.

De keur van waterschappen is gebaseerd op zowel de Waterschapswet als de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving in het Waterbesluit, de Waterregeling en de provinciale waterverordeningen.

Actualisatie van de keur

Deze keur is gebaseerd op de geactualiseerde modelkeur van de Unie van Waterschappen 2012, vastgesteld op 22 maart 2013. Belangrijkste redenen voor de actualisatie zijn:

- Het Bestuursakkoord 2011-2015 (Hoofdlijnenakkoord) en het Bestuursakkoord Water (deelakkoord).
- Uniformering, met name vanwege de bestuursakkoorden en het Omgevingsloket Online (OLO). Via dit loket worden vanaf 1 april 2012 ook watervergunningen digitaal aangevraagd.
- Overeenkomstige keurbepalingen in de keuren van alle waterschappen (uniformering).
- Betere mogelijkheden om waterschappen onderling te vergelijken (uniformering).
- De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) vraagt in de toekomst om meer uniformiteit in keuren en leggers en de relaties tussen beide.
- Deregulering en het schrappen van overbodige regelgeving.
- Minder vergunningverlening en meer regulering via algemene regels.
- Betere aansluiting bij landelijke regelgeving, onder andere wat betreft opbouw, begripsbepalingen en algemene verbodsbepalingen.
- Algemene ontwikkelingen in landelijke wet- en regelgeving, waaronder het werken met 'raamwetten' en algemene regels (zoals het zogenoemde Activiteitenbesluit¹).
- Opneming van facultatieve modules voor specifieke of gebiedsgerichte situaties, waardoor de modelkeur modulair van opbouw is.
- De invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.

Bovenstaande heeft geleid tot een algemene, zoveel mogelijk landelijk dekkende modelkeur, waarbij regionale en lokale onderwerpen in algemene regels, beleidsregels en in de leggers van de waterschappen worden geregeld. Sommige bepalingen in de modelkeur zijn facultatief en zijn niet in alle waterschapskeuren nodig. In dat geval worden deze bepalingen als 'lege bepaling'² in de desbetreffende keur opgenomen, om daardoor toch een uniforme nummering in alle waterschapskeuren te handhaven.

¹ Besluit Algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim)

² De lege bepaling wordt als volgt geformuleerd: 'Artikel X < Niet van toepassing >' of < Gereserveerd >.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Opbouw van de keur en inhoud op hoofdlijnen

De opbouw van de keur is vergelijkbaar met de opbouw van de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Het eerste hoofdstuk bevat begripsomschrijvingen, waarbij is aangesloten bij de begrippen in de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving. Deze begrippen zijn opgenomen vanwege de zelfstandige leesbaarheid van de keur. Verder bepaalt hoofdstuk 1 tot wie de bepalingen in de keur zijn gericht.

Hoofdstuk 2 Beheer en onderhoud van waterstaatswerken

Het tweede hoofdstuk regelt de onderhoudsplichten bij waterstaatswerken. Dit hoofdstuk heeft een belangrijke relatie met de legger op grond van artikel 78 van de Waterschapswet, ook wel onderhoudslegger genoemd. In de onderhoudslegger staan de onderhoudsplichtigen, die aan de onderhoudsplichten uit hoofdstuk 2 moeten voldoen, alsmede de aard en omvang van de onderhoudsverplichtingen.

Hoofdstuk 3 Handelingen in watersystemen

Hoofdstuk 3 bevat de verbodsbepalingen. Hierin is bepaald voor welke handelingen of activiteiten een vergunning nodig is. Het dagelijks bestuur is bevoegd deze watervergunning te verlenen. De verbodsbepalingen zijn vrij algemeen geformuleerd, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de verbodsbepalingen uit het Waterbesluit. Op deze manier zijn de verbodsbepalingen bij regionale wateren, waar de waterschappen beheerder zijn, vergelijkbaar met de verbodsbepalingen bij rijkswateren, waar Rijkswaterstaat de beheerder is.

Het dagelijks bestuur is bevoegd tot het stellen van algemene en nadere regels. Deze regels kunnen een vrijstelling van de watervergunningplicht inhouden of een algeheel verbod op het verrichten van bepaalde handelingen. Daarnaast kan het dagelijks bestuur beleidsregels stellen ten aanzien van zijn watervergunningverlenende bevoegdheid.

Bij waterstaatswerken zijn drie verschillende zones te onderscheiden, namelijk het waterstaatswerk zelf, de beschermingszone en het profiel van vrije ruimte. De beschermingszone heeft als doel de bescherming van het waterstaatswerk en het profiel van vrije ruimte tevens de toekomstige verbetering van het waterstaatswerk. Het profiel van vrije ruimte kan bij alle waterstaatswerken worden vastgelegd, en niet alleen bij waterkeringen. Vóór vastlegging van dit profiel moet de noodzaak ervan goed onderzocht en onderbouwd worden.

De drie zones worden vastgelegd op de legger, bedoeld in artikel 5.1 van de Waterwet. Deze legger (Waterwet) wordt in de praktijk vaak gecombineerd met de onderhoudslegger (Waterschapswet). De legger op grond van de Waterwet geeft de reikwijdte weer van de verbodsbepalingen uit hoofdstuk 3. Het verbodsregime is in hoofdstuk 3 opgenomen.

Hoofdstuk 4 Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk staan de bepalingen over de aanwijzing van toezichthouders en strafbepalingen. Ook is een bepaling over de schouw opgenomen. De schouw is een manier om toezicht te houden op naleving van de bepalingen uit de keur, in het bijzonder de onderhoudsplichten uit hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 5 Overgangs- en slotbepalingen

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Het laatste hoofdstuk regelt het overgangsrecht voor watervergunningen die vóór inwerkingtreding van deze keur zijn verleend. Daarnaast bevat hoofdstuk 5 een bepaling die de voorgaande keur integraal intrekt, een bepaling over de inwerkingtreding en een citeertitel.

Vaarwegbeheer

In de keur zijn geen specifieke regels opgenomen voor het vaarwegbeheer. Op grond van de Waterwet heeft de provincie in 2013 het vaarwegbeheer in Noord-Holland opnieuw toegewezen. Deze toewijzing is opgenomen in de Waterverordening provincie Noord-Holland, waarbij tegelijkertijd de Scheepvaartwegenverordening Noord-Holland is ingetrokken. In samenhang met de toewijzing van het vaarwegbeheer zijn in de Waterverordening provincie Noord-Holland regels omtrent het vaarwegbeheer opgenomen. Die gelden echter uitsluitend voor de vaarwegen die in beheer zijn bij de provincie. Aan de waterschappen wordt overgelaten voor de vaarwegen die bij hen in beheer zijn zelf te voorzien in de noodzakelijke regelgeving, bijvoorbeeld in de keur.

Bij het opstellen van deze keur is bezien of het noodzakelijk is bepalingen ter bescherming van de vaarwegfunctie in de keur op te nemen. Dat bleek niet het geval. Het vaarwegbeheer (bakbeheer) vormt onderdeel van het integraal waterbeheer zoals geregeld in de Waterwet.³ Het juridisch instrumentarium van de Waterwet en de keur is daarom mede inzetbaar ter bescherming van de belangen van het vaarwegbeheer. Bij toepassing van de keur kan rekening worden gehouden met het belang van de vaarwegfunctie. Verder bieden de Scheepvaartverkeerswet, het daarop gebaseerde Binnenvaartpolitiereglement en het Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer een uitgebreid juridisch instrumentarium ter bescherming van vaarwegen en ter regulering van het scheepvaartverkeer. De Scheepvaartverkeerswet kent een ruime werking, zowel qua toepassingsbereik als qua doelstelling, en kan mede toegepast worden om schade aan waterstaatswerken te voorkomen.

Aan de hand van ervaringen in de praktijk zal bezien worden of het gewenst is alsnog specifieke bepalingen met betrekking tot het vaarwegbeheer in de keur op te nemen.

Lex silencio positivo

Het is gewenst een aparte beschouwing op te nemen over de *lex silencio positivo*, ofwel de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen. Dit is het beginsel dat een vergunning geacht wordt te zijn verleend wanneer op de aanvraag daartoe niet binnen de wettelijke termijn is beslist. Toepassing van dit beginsel is op grond van de Algemene wet bestuursrecht facultatief (art. 4.20a, eerste lid, Awb). Dit geldt echter niet voor vergunningen die vallen onder de Dienstenwet.⁴ Daarvoor geldt het uitgangspunt dat de *lex silencio positivo* van toepassing is op een aanvraag om vergunning, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.⁵

Onder de Dienstenwet vallen alleen vergunningen die vereist zijn voor de toegang tot een beroep of de uitoefening van een dienst. Voorschriften die zowel gelden voor particulieren als voor ondernemers en die een dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, vallen buiten het bereik van de Dienstenwet.⁶

Voor watervergunningen op grond van de keur geldt dat deze uitsluitend strekken tot bescherming van waterstaatkundige belangen, zowel gelden voor particulieren als voor ondernemers en niet specifiek gericht of van invloed zijn op dienstenactiviteiten. Daarmee vallen watervergunningen

³ Memorie van Toelichting Waterwet, TK 30 818, nr. 3, p. 22/23

⁴ Stb. 2009, 503

⁵ Art. 28, eerste lid, Dienstenwet

⁶ Memorie van Toelichting Dienstenwet, TK 31 579, nr. 3, blz. 13 e.v.

**Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
2016**

zoals bedoeld in deze keur niet onder de Dienstenwet en is de lex silencio positivo niet van toepassing op watervergunningen op grond van de keur.

B. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

In de begripsomschrijvingen is zoveel mogelijk aangesloten bij de begripsbepalingen uit artikel 1.1 van de Waterwet. Voor de zelfstandige leesbaarheid van de keur zijn de kernbegrippen uit de Waterwet letterlijk overgenomen. Ten opzichte van de vorige keur is een aantal begrippen aangepast in verband met deze definities in de Waterwet, waaronder beschermingszone, grondwater, en waterstaatswerk. Het begrip bronbemaling is verwijderd, omdat dit begrip niet meer als zodanig terugkomt in de keur.

Onder bestuur in deze keur wordt verstaan het dagelijks bestuur van het waterschap, zoals de Waterschapswet dat bedoelt. Bij het hoogheemraadschap is dat het college van dijkgraaf en hoogheemraden.

Het begrip profiel van vrije ruimte (driedimensionaal) kan worden uitgebreid naar alle waterstaatswerken en naar toekomstige waterstaatswerken. Het vastleggen van een profiel van vrije ruimte op de legger moet goed worden onderbouwd, bijvoorbeeld aan de hand van wetenschappelijke rapporten over te verwachten waterstandstijgingen, klimaatscenario's et cetera. Daarbij moet het waterschapsbestuur het belang van een profiel van vrije ruimte met de daarin geldende beperkingen (verbod op het plaatsen of behouden van werken behoudens vergunning) zorgvuldig afwegen tegen de belangen van derden. Ook moeten mogelijke andere instrumenten worden meegenomen in een dergelijke afweging. De door het waterschapsbestuur opgelegde beperkingen in het profiel van vrije ruimte hebben effecten op de mogelijkheden van ruimtelijke ontwikkelingen.

De Algemene maatregel van bestuur (Amvb) behorend bij de Wet ruimtelijke ordening (Wro), ook wel Amvb Ruimte genoemd, bevat voor watersystemen onder andere regels over primaire waterkeringen. Deze regels werken direct door naar bestemmingsplannen en bevatten bijvoorbeeld de verplichting voor de bestemmingsplanwetgever het waterstaatswerk 'primaire waterkering en de bijbehorende beschermingszone' op te nemen in het bestemmingsplan. Voor overige waterstaatswerken in het regionale watersysteem, waar waterschappen de beheerder van zijn, zijn geen regels opgenomen in de Amvb Ruimte. Het is aan de waterschappen de bescherming en toekomstige aanpassing van deze waterstaatswerken goed te regelen. De vastlegging van een profiel van vrije ruimte is hierbij het aangewezen instrument, mits goed onderbouwd en voorzien van een zorgvuldige belangenafweging.

Artikel 1.2 Verplichtingen

Dit artikel regelt dat de verplichtingen ingevolge de keur rusten op de eigenaren van gronden, beperkt zakelijk gerechtigden en gebruikers krachtens persoonlijk recht. De verplichtingen rusten op al deze gerechtigden en een ieder van deze gerechtigden kan aangesproken worden voor het geheel. De gerechtigden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de nakoming van verplichtingen. In het verleden werd hiervoor ook wel de term 'hoofdelijke aansprakelijkheid' gebruikt. Dit is echter een term uit het burgerlijke recht en wordt daarom niet meer in de keur gehanteerd.

Hoofdstuk 2 Beheer en onderhoud van waterstaatswerken

§ 1 Onderhoudsplichtigen

Artikel 2.1 Onderhoudsplicht

In dit artikel wordt algemeen geregeld dat degenen die zijn aangewezen als onderhoudsplichtigen in de legger of, als er nog geen legger is, in artikel 2.12, verplicht zijn tot het verrichten van gewoon of buitengewoon onderhoud, zoals beschreven is in hoofdstuk 2. Met dit artikel wordt dus de verbinding gelegd tussen de legger en de gebodsbepalingen in hoofdstuk 2. De legger geeft aan wie onderhoudsplichtig zijn, de gebodsbepalingen geven aan welk onderhoud van deze onderhoudsplichtigen wordt geëist. De legger die hier bedoeld wordt is de zogenaamde onderhoudslegger, bedoeld in artikel 78, tweede lid, Waterschapswet. Vaak wordt deze legger gecombineerd met de legger, bedoeld in artikel 5.1, Waterwet, maar formeel zijn dit twee verschillende leggers.

§ 2 Onderhoud aan waterkeringen door derden

Artikel 2.2 Gewoon onderhoud

Dit artikel geeft weer wat onderhoudsplichtigen (die in de legger zijn aangewezen) aan gewoon onderhoud aan waterkeringen moeten doen. Bij het verwijderen van schadelijk wild en begroeiingen moet gedacht worden aan dat wild en die beplantingen die aantoonbaar schade toebrengen aan het waterkerend vermogen van de dijk. Daarbij gaat het om zaken als gaten in de dijk, beschadiging van de speciale grasmat of diepe wortels in de dijk. Bij zandige waterkeringen behoort tot het gewoon onderhoud ook het tegengaan van verstuving door het aanbrengen van beplanting of het treffen van andere maatregelen. De bestrijding van muskus- en beverratten is uitgezonderd. De zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken door muskus- en beverratten berust ingevolge artikel 1, derde lid, Waterschapswet bij het waterschap.

Met de keur reguleert het waterschap uitsluitend activiteiten van derden. Als waterbeheerder voert het waterschap echter zelf ook veel werkzaamheden in en rond het watersysteem uit. De reguliere beheermaatregelen die het waterschap uitvoert, zijn bedoeld er voor te zorgen dat de waterstaatswerken op de afmetingen blijven zoals die zijn vastgesteld in de legger. Voor al deze werkzaamheden geldt er geen meldplicht of vergunningplicht. Wel houdt het waterschap zichzelf ook aan de regels zoals het die aan derden stelt.

Artikel 2.3 Buitengewoon onderhoud

Dit artikel geeft aan welk buitengewoon onderhoud door onderhoudsplichtigen moet worden gepleegd aan waterkeringen. Er wordt in dit artikel verwezen naar de ligging, vorm, afmeting en constructie zoals in de legger opgenomen. Bij deze inhoudelijke beschrijving van de onderhoudsplicht wordt aangesloten bij de legger, bedoeld in de Waterwet. Deze legger op grond van de Waterwet geeft aan waar een waterstaatswerk, in dit geval een waterkering, aan moet voldoen en via artikel 2.3 wordt geregeld dat de onderhoudsplichtige (die in de onderhoudslegger op grond van de Waterschapswet is aangewezen) het buitengewone onderhoud zo moet uitvoeren dat wordt voldaan aan deze legger op grond van de Waterwet.

Buitengewoon onderhoud aan primaire waterkeringen mag niet worden uitgevoerd tussen 15 oktober en 15 april, in het zogenoemde stormseizoen. Gezien het opschrift van de paragraaf richt dit verbod zich alleen tot derden. Het verbod geldt dus niet voor werkzaamheden die door of in opdracht van het hoogheemraadschap worden uitgevoerd.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

§ 3 Onderhoud aan kunstwerken door derden

Artikel 2.4 Onderhoud ondersteunende kunstwerken en werken

In dit artikel is aangegeven dat onderhoudsplichtigen van waterkeringen de ondersteunende kunstwerken of werken in, op of boven waterkeringen of de bijbehorende beschermingszone waterkerend moeten houden.

§ 4 Onderhoud aan oppervlaktewaterlichamen door derden

Artikel 2.5 Gewoon onderhoud

Begroeiingen en afval moeten worden verwijderd uit oppervlaktewaterlichamen door de in de legger aangewezen onderhoudsplichtigen. Met afval wordt bedoeld voorwerpen, materialen en stoffen die de aan- of afvoer of berging van water belemmeren. Ook het verwijderen van bagger valt onder gewoon onderhoud. In de legger van het hoogheemraadschap is het gewoon onderhoud onderscheiden in baggerwerk, nat onderhoud en droog onderhoud.

Artikel 2.6 Buitengewoon onderhoud

Dit artikel geeft aan welk buitengewoon onderhoud door onderhoudsplichtigen moet worden gepleegd aan oppervlaktewaterlichamen. Zie ook de toelichting bij artikel 2.3.

§ 5 Onderhoud aan kunstwerken door derden

Artikel 2.7 Onderhoud ondersteunende kunstwerken en werken

Dit artikel gebiedt onderhoudsplichtigen ondersteunende kunstwerken en werken bij oppervlaktewaterlichamen te onderhouden. Het gaat hier om (kunst)werken die (mede) een waterhuishoudkundige functie hebben, zoals duikers, overkluizingen en stuwen. Deze werken moeten zodanig worden onderhouden dat er aan de functie voor het watersysteem voldaan kan worden.

§ 6 Overige gebodsbepalingen

Artikel 2.8 Afrasteringen

Het bestuur kan eigenaren of gebruikers verplichten langs hun gronden in de buurt van oppervlaktewaterlichamen, waterkeringen, bergingsgebieden of ondersteunende kunstwerken afrasteringen te plaatsen om daarmee te voorkomen dat dieren deze waterstaatswerken beschadigen of de werking ervan belemmeren. Via artikel 2.11 kan het dagelijks bestuur algemene of nadere regels stellen over deze afrasterplicht, bijvoorbeeld over constructies en wijze van plaatsing.

Artikel 2.9 Coupures en sluisen

Bij hoog water, bij oefeningen et cetera kan het nodig zijn coupures en sluisen te sluiten. Het bestuur kan hiertoe besluiten. De onderhoudsplichtigen van deze coupures en sluisen zijn aangewezen op de onderhoudslegger op grond van de Waterschapswet en zijn verplicht op eerste aanzegging van het bestuur deze te sluiten.

Artikel 2.10 Stuwen

Eigenaren van stuwen (of andere gerechtigden of gebruikers, via artikel 1.2) moeten een bepaald stuwpeil instellen, indien het bestuur daartoe besluit. Verplichtingen vanuit een eventueel peilbesluit op grond van artikel 5.2 van de Waterwet moeten hierbij in acht worden genomen. Eenzelfde verplichting is veelal ook geregeld in de vergunning voor de stuw.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

§ 6 Algemene regels, nadere regels en onderhoudsplicht indien geen (actuele) onderhoudslegger is vastgesteld

Artikel 2.11 Algemene regels / nadere regels

Op grond van artikel 2.11 kan het bestuur algemene regels stellen ten aanzien van de gebodsbepalingen in hoofdstuk 2. Deze algemene regels kunnen ook een vrijstelling van een gebod inhouden. In dat geval geldt voor de onderhoudsplichtige het betreffende gebod niet. Het artikel geeft het bestuur ook de mogelijkheid nadere eisen te stellen ten aanzien van de onderhoudsverplichtingen in hoofdstuk 2. Het bestuur kan bijvoorbeeld nadere eisen stellen aan afrasteringen (zie artikel 2.8) of aan een goede toestand van waterkeringen (artikel 2.2). Ook is het denkbaar dat het bestuur nadere eisen wil stellen aan het onderhoud aan afsluitmiddelen.

Artikel 2.12 Onderhoud aan waterstaatswerken zonder (actuele) legger

Het is mogelijk dat het algemeen bestuur op grond van artikel 78, tweede lid, Waterschapswet nog geen legger heeft vastgesteld voor (bepaalde) waterstaatswerken. De onderhoudsplichtigen volgen dan niet uit een onderhoudslegger. Artikel 2.12 voorziet in een vangnet voor deze situatie. Als het onderhoud niet op een andere wijze is geregeld, geldt de onderhoudsplicht zoals opgenomen onder onderdeel a, b en c. Onderhoud kan op een andere wijze zijn geregeld, bijvoorbeeld in een watervergunning, overeenkomst of op basis van gewoonterecht. Als dat het geval is, gaan deze afspraken voor. Bij overige waterstaatswerken in onderdeel c kan worden gedacht aan duikers, overkluizingen, stuwen, et cetera.

In het tweede lid is een bepaling opgenomen voor de situatie dat via een watervergunning of een projectplan een waterstaatswerk is aangelegd of gewijzigd, maar de onderhoudslegger nog niet is aangepast op deze nieuwe situatie. Het heeft de voorkeur de procedure van een watervergunning of projectplan te combineren met een leggerwijziging, zodat deze bepaling niet hoeft te worden gebruikt. Zie ook de toelichting bij artikel 3.2, vijfde lid. Het gaat om een overgangssituatie als er nog geen legger op grond van de Waterschapswet is en het waterschap het onderhoud wel wil neerleggen bij derden.

Hoofdstuk 3 Handelingen in watersystemen

§1 Gebruik van waterstaatswerken

Artikel 3.1 Kaart

Op grond van artikel 5.1 van de Waterwet moeten waterschappen een legger vaststellen, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Deze legger wordt vaak gecombineerd met de onderhoudslegger, bedoeld in artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet. De legger op grond van de Waterwet heeft een andere functie, want deze legger legt de normatieve toestand van waterstaatswerken vast. De provincie kan voor bepaalde waterstaatswerken vrijstelling verlenen van deze leggerplicht.

Voor de periode dat de legger nog niet is vastgesteld, kan op grond van artikel 3.1 gewerkt worden met een kaart, vast te stellen door het bestuur. Op deze kaart wordt in ieder geval de ligging van waterstaatswerken aangegeven en, indien van toepassing, de bijbehorende beschermingszones en profielen van vrije ruimte. Hiermee vervangt deze kaart tijdelijk de legger en heeft voor beschermingszones en profielen van vrije ruimte dezelfde werking als een legger. Wanneer het bestuur de bedoelde gegevens van die kaart opneemt in de legger, neemt het tevens het besluit tot intrekking van de hier bedoelde kaart.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

De waterstaatswerken, beschermingszones en profielen van vrije ruimte, zoals aangegeven op de legger of kaart, zijn van belang voor de verbodsbepalingen van artikel 3.2. Ook voor enkele gebodsbepalingen in hoofdstuk 2 zijn deze legger- of kaartaanduidingen van belang. Ze geven immers de reikwijdte van verbodsbepalingen weer of ze geven invulling aan het vereiste onderhoud door onderhoudsplichtigen.

De kaart maakt geen onderdeel uit van de keur. De bevoegdheid tot vaststelling van de kaart is afhankelijk van de voor het waterschap vastgelegde bevoegdheidsverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.

Artikel 3.2 Watervergunning waterstaatswerken en beschermingszones

Lid 1

In artikel 3.2 is in het eerste lid een algemene, ruime verbodsbepaling opgenomen voor handelingen of het laten liggen of staan van werken, vaste substanties of voorwerpen bij waterstaatswerken. De formulering en reikwijdte van de verbodsbepaling sluiten aan bij de verbodsbepaling in het Waterbesluit ten aanzien van rijkswaterstaatswerken, waarvan het Rijk beheerder is. Het gaat om handelingen die het gebruik van waterstaatswerken of een daartoe behorende beschermingszone betreffen, door anders dan in overeenstemming met de functie, daar werkzaamheden te verrichten, werken te maken of vaste substanties of voorwerpen te storten of te plaatsen. Het zijn handelingen waarin door de keuren van waterschappen wordt voorzien.

Bij het verrichten van werkzaamheden of het maken dan wel behouden van werken in, op, onder of over een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone (in de legger te bepalen) moet worden gedacht aan activiteiten die de zogenaamde bak (waterbodem en oevers), de waterkeringen en de ondersteunende kunstwerken raken. Voorbeelden zijn ontgravingen, het verrichten van boringen, het aanbrengen van beschoeiingen, bouwen op een waterkering of het aanbrengen van beplantingen. Ook een woonschip kwalificeert als een werk.⁷

Het storten, plaatsen of neerleggen van vaste substanties of voorwerpen in, op, onder of over een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone (in de legger te bepalen), of het daar vervolgens achterlaten van deze substanties of voorwerpen ziet met name toe op de bescherming van de waterkering en (ecologische) oevers en op een veilige afvoer van water door oppervlaktewaterlichamen, teneinde wateroverlast en overstroming te voorkomen. Zo mogen bijvoorbeeld boten anders dan op daartoe bestemde aanlegplaatsen niet worden aangemeerd, mag er niet op waterkeringen worden gekampeerd, en mag een waterkering of oever niet worden gebruikt voor de (tijdelijke) opslag van materialen.

Het gaat hier telkens om handelingen die niet in overeenstemming met de functie zijn. Zo wordt uitgesloten dat bijvoorbeeld scheepvaart en recreatie te reguleren zouden zijn op plaatsen die daar juist toe bestemd zijn. Het nautisch beheer vindt reeds plaats op grond van de Scheepvaartverkeerswet (met uitzondering van de exclusieve economische zone, waar de Scheepvaartverkeerswet niet van toepassing is). Het recreatief medegebruik is met name een gevolg van bijvoorbeeld de zwemwaterfunctie die een oppervlaktewaterlichaam kan hebben en is in zoverre toegestaan zonder vergunning. Andere voorbeelden zijn het aanleggen en lossen van schepen aan een loskade of het rijden op paden op waterkeringen.

⁷ ABRvS 30-3-2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP9553)

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Handelingen 'in overeenstemming met de functie van het waterstaatswerk' zijn niet verboden. Deze toevoeging moet, net als bij het Waterbesluit, vrij beperkt worden geïnterpreteerd. Het betreft de (waterhuishoudkundige) functie die de provincie aan dat waterstaatswerk heeft verleend, dan wel de functie die het waterschap daaraan heeft gegeven, dan wel de functie die het waterstaatswerk van oudsher al heeft. In deze formulering valt uiteraard de handeling 'slopen' ook onder het verbod.

Onder de ruime verbodsbepaling in artikel 3.2, eerste lid, vallen onder de zinsnede 'handelingen te verrichten' onder andere: aanleg-, boor-, bouw-, graaf-, demping-, herstel-, onderhoud-, plant-, reparatie-, revisie-, sloop-, uitbreiding-, verbouw-, herbouw- en wijzigings- en verwijderwerkzaamheden. De eerder vermelde handelingen betreffen handelingen die tot doel hebben verandering te brengen in de staat van waterstaatswerken. Verder ook werkzaamheden die dat niet tot doel hebben, maar waarvan onbedoeld effect is dat verandering wordt gebracht in de staat van die werken. Onder dit verbod valt bijvoorbeeld het dempen van een sloot. Tot slot vallen onder het verbod ook de handelingen van derden waarmee de waterstand op een ander peil wordt gebracht of gehouden dan het peil dat voor het betreffende oppervlaktewaterlichaam door het waterschap is vastgesteld.

Via een watervergunning van het bestuur kan van de verbodsbepaling worden afgeweken. Op basis van artikel 3.9 kunnen in algemene regels vrijstellingen worden verleend voor bijvoorbeeld bepaalde categorieën van handelingen. Deze handelingen zijn dan wel toegestaan zonder vergunning, waarbij eventueel aan bepaalde voorschriften moet worden voldaan. Dit systeem is vergelijkbaar met het Activiteitenbesluit.

Lid 2

Hierin is bepaald dat in het profiel van vrije ruimte geen werken mogen worden geplaatst of worden behouden. Dit profiel is nodig om toekomstige aanpassingen van waterstaatswerken, in het bijzonder waterkeringen, mogelijk te maken. Met de vastlegging van profielen van vrije ruimte moet het waterstaatsbelang zijn gediend, binnen het kader van de zorg voor het watersysteem en de doelstellingen van de Waterwet. Belangrijk is dat de profielen van vrije ruimte goed worden onderbouwd, bijvoorbeeld aan de hand van wetenschappelijke rapporten over te verwachten waterstandstijgingen, klimaatscenario's, et cetera. Daarbij moet het waterschapsbestuur het belang van een profiel van vrije ruimte en daarmee het niet kunnen bebouwen van die gronden, zorgvuldig afwegen tegen de belangen van derden.

Lid 3

Het verbod in lid 3 heeft ten doel de open ruimte rond maalvaardige windwatermolens ten behoeve van windvang, de zogenoemde molenbiotoop, te behouden. Dit om te voorkomen dat de werking van door wind aangedreven bemalingsinstallaties belemmerd wordt door hoge bebouwing of begroeiing. Het verbod geldt voor maalvaardige windbemalingsinstallaties die in beheer zijn bij het hoogheemraadschap, maar ook voor maalvaardige installaties die in beheer zijn bij derden en die in voorkomende gevallen in opdracht of op verzoek van het hoogheemraadschap bij de bemaling kunnen worden ingezet. Uit een uitgevoerde inventarisatie is gebleken dat maalvaardige windbemalingsinstallaties af en toe worden ingezet als noodbemaling.

Hoewel de molenbiotoop ook langs planologische weg in zekere mate beschermd is via provinciale regelgeving, biedt dit niet voldoende zekerheid vanwege de mogelijke uitzonderingen daarop. Om die reden is gekozen voor handhaving van het verbod in de keur. De maalvaardige windbemalingsinstallaties waar het verbod betrekking op heeft zijn aangegeven in bijlage 1 van de keur.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

In de vorige keur gold het verbod over een afstand van 200 meter voor werken en beplantingen hoger dan twee meter, gerekend vanaf het maaiveld direct rond de molen. Thans is de reikwijdte van het verbod in overeenstemming gebracht met die in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie van de provincie Noord-Holland.⁸ Dit is de zogenoemde 1:100 regel. Deze komt erop neer dat elke 100 meter verder vanaf de molen het obstakel één meter hoger mag zijn.

De Vereniging De Hollandsche Molen hanteert een andere formule voor het bepalen van de molenbiotoop. Voor de windmolens van het hoogheemraadschap (type grondzeilers in open gebied) leidt deze formule in de praktijk echter tot hetzelfde resultaat.

De beperking van het verbod tot opgaande beplantingen houdt in dat het verbod niet geldt voor laagblijvende gewassen, zoals land- en tuinbouwgewassen.

Lid 4

In hoofdstuk 6 van de Waterwet en in het Waterbesluit zijn regels opgenomen omtrent de watervergunning. De bepalingen hebben betrekking op de aanvraag, de wijze van voorbereiding en samenloop als meer beheerders of meer bestuursorganen bevoegd zijn. Daarnaast zijn bepalingen opgenomen over aan de watervergunning te verbinden voorschriften. Artikel 6.20, eerste lid, van de wet bepaalt dat het bestuur aan de vergunning voorschriften kan verbinden ter bescherming van de belangen waarvoor het vereiste van de vergunning is gesteld. Deze voorschriften kunnen bijvoorbeeld de wijze van uitvoering van een werk of een beperking in het gebruik betreffen. Dat artikel bepaalt in het eerste lid dat die voorschriften ook betrekking kunnen hebben op financiële zekerheidstelling voor de nakoming van verplichtingen, voor de dekking van schade of voor het compenseren of beperken van de nadelige gevolgen na het staken van de vergunde handeling. Het is gewenst om het bepaalde in artikel 6.20, eerste lid, van de wet aan te vullen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State acht het aanvaardbaar dat de overheid financiële compensatie vraagt voor het dempen van water, indien compensatie in natura door het graven van een nieuw oppervlaktewaterlichaam niet mogelijk is.⁹ Het naast een compensatie in natura ook vragen van financiële compensatie vanwege voor het waterschap toegenomen kosten direct verband houdend met de handeling door de derde, strekt niet ter bescherming van het belang in verband waarmee watervergunningen worden verleend. Daarom is een wettelijke grondslag nodig. Dat is gebeurd door het vierde lid in artikel 3.2 op te nemen. Hiermee staat ondubbelzinnig vast dat het waterschap ook voorschriften met een dergelijke strekking aan de watervergunning kan verbinden.

Lid 5

In het vijfde lid is een bepaling opgenomen voor de situatie dat via een watervergunning of een projectplan een waterstaatswerk is aangelegd of gewijzigd, maar de legger op grond van de Waterwet nog niet is aangepast op deze nieuwe situatie. Het heeft uitdrukkelijk de voorkeur de procedure van een watervergunning of projectplan te combineren met een leggerwijziging, zodat deze bepaling niet hoeft te worden gebruikt. Het combineren van procedures voor een watervergunning/projectplan met die van een leggerwijziging vergt de nodige afstemming en het waterschap zal dan bepaalde voorzieningen moeten hebben getroffen, bijvoorbeeld een goede delegatie- en/of mandaatregeling ten aanzien van de te combineren besluiten, in het bijzonder de leggerwijzigingen. Door het combineren van besluiten wordt voldaan aan het doel van de Waterwet, namelijk een actuele legger die de normatieve toestand van waterstaatswerken weergeeft.

⁸ Vastgesteld door Provinciale Staten van Noord-Holland bij besluit van 21 juni 2010, nr. 27

⁹ o.a. in ABRvS 27-5-2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BI4968)

Bovendien kan door de combinatie van procedures worden voorkomen dat op twee verschillende momenten tegen hetzelfde inhoudelijke besluit rechtsbescherming wordt ingeroepen. Overigens heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat bezwaar en beroep tegen een vergunde activiteit uitsluitend openstaan bij het verlenen van de vergunning, en niet meer in beroep bij de aanpassing van de legger op de nieuwe situatie.¹⁰

Het is van groot belang dat de legger actueel is en bij veranderingen van waterstaatswerken als gevolg van het verlenen van een watervergunning of een projectplan direct, dan wel zo snel mogelijk geactualiseerd wordt. In de praktijk zal het echter niet altijd mogelijk zijn om de procedure voor het wijzigen van de legger gelijk te laten lopen met de procedure voor het projectplan of de watervergunning, ondanks verregaande delegatie en mandatering van bevoegdheden. Daar zijn verschillende redenen voor. Een latere vaststelling van (een wijziging van) de legger kan bijvoorbeeld voorkomen bij het hanteren van raamvergunningen voor het aanleggen van infrastructuur (zoals via een *design-and-construct* overeenkomst). Als de legger niet meteen overeenstemt met de werkelijke situatie, zou dit tot gevolg kunnen hebben dat de keur niet van toepassing is op deze nieuwe waterstaatswerken of de betreffende wijzigingen, hetgeen een ongewenste situatie is. Er is dan namelijk niet duidelijk welke maten, afmetingen en onderhoudsplichten van toepassing zijn en het nieuwe of gewijzigde waterstaatswerk wordt niet beschermd door de keur. Het streven is dan ook de periode tussen het ontstaan van nieuwe of gewijzigde waterstaatswerken en de overeenkomstige wijziging van de legger zo klein mogelijk te houden. Mocht toch sprake zijn van een (korte) periode waarin de legger nog niet de nieuwe situatie aangeeft, dan voorziet dit artikel in duidelijkheid omtrent maten, afmetingen en onderhoudsplichten en bepaalt het dat de keur vooruitlopend op vastlegging in de legger van toepassing is op het nieuwe of gewijzigde waterstaatswerk. Dit artikel is derhalve bedoeld als tijdelijke regeling, als vangnet, omdat nog steeds tijdige actualisatie van de legger het uitgangspunt blijft. Voor de rechtsbescherming is het wel belangrijk dat enerzijds het projectplan of de watervergunning duidelijk de toekomstige ligging, vorm, afmeting en constructie alsook de toekomstige onderhoudsplichten aanduidt. Anderzijds is het belangrijk dat de legger zo snel mogelijk alsnog wordt aangepast.

Lid 6

In het zesde lid is een bepaling opgenomen voor de situatie dat voor een waterstaatswerk het opstellen van een legger op grond van de Waterwet en de provinciale Waterverordening verplicht is, maar nog geen nieuwe of geactualiseerde legger beschikbaar is of de legger een omissie vertoont. Verder voorziet deze bepaling in de situatie dat op grond van de provinciale Waterverordening geen leggerverplichting geldt en ook geen legger is vastgesteld. In deze gevallen is het gewenst vuistregels te hanteren voor de bepaling van de zones waarin het verbodsregime op grond van de keur geldt. Deze zijn opgenomen in bijlage 2 bij de keur.

Veel waterschappen kennen een onderscheid tussen binnen- en buitenbeschermingszones. Dat onderscheid is ook in veel leggers terug te vinden en is bedoeld om in die verschillende zones een verschillend verbodsregime van kracht te laten zijn. De keur kent de begrippen binnen- en buitenbeschermingszones niet meer, omdat ook de Waterwet die begrippen niet heeft opgenomen. Wanneer het gewenst is in de binnen- en buitenbeschermingszone een verschillend verbodsregime te laten gelden, kan dit in de algemene regels worden opgenomen.

¹⁰ ABRvS 11-1-2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV0574)

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Lid 7

Dit verbod is een aanvulling op de modelkeur en heeft ten doel schade door sterke stroming, zuiging, opwerveling en dergelijke rond kunstwerken, zoals gemalen, stuwen of inlaten, te voorkomen. Het verbod is uiteraard met name van belang bij grotere installaties met een omvangrijke waterbeweging of -verplaatsing. Het verbod sluit aan op soortgelijke verboden in het Binnenvaartpolitiereglement en berust op de aanvullende regelingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 42 van de Scheepvaartverkeerswet. Het begrip schip omvat alle vaartuigen, drijvende voorwerpen en drijvende inrichtingen als bedoeld in het Binnenvaartpolitiereglement. Het begrip ligplaats nemen omvat mede stilliggen, ankeren en afmeren.

Lid 8

Dit verbod is eveneens opgenomen in aanvulling op de modelkeur. Het verbod heeft als achtergrond dat waterstaatswerken in principe toegankelijk zijn voor recreatief medegebruik. Waar recreatief medegebruik ongewenst is, bijvoorbeeld om schade aan de waterkering te voorkomen, verstuing van zand of vertrapping van begroeiing tegen te gaan, dient dat op kenbare wijze te worden aangegeven door middel van borden, hekken, afrasteringen, afsluitbomen en dergelijke. Aan een eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde kan de toegang evenwel niet worden ontzegd, omdat hij dan praktisch ieder genot van zijn grond verliest. Ook geldt het verbod niet voor huurders, pachters of andere gebruiksgerechtigden van de betrokken waterstaatswerken.

Artikel 3.3 Verbod versnelde afvoer door nieuw verhard oppervlak

Op grond van artikel 3.3 is het verboden zonder watervergunning van het bestuur neerslag versneld tot afvoer te laten komen. Door extra versnelde afvoer van neerslag vanaf verhard oppervlak wordt het watersysteem dat in beheer is bij het waterschap zwaarder belast. Neerslag die op een onverharde bodem valt zakt voor een belangrijk deel in de bodem weg. Een deel van de neerslag verdampt, een deel wordt opgenomen door beplanting, een deel stroomt ondergronds vertraagd af naar het oppervlaktewater en een deel komt terecht in het grondwater. Slechts een beperkt deel stroomt bovengronds direct af naar het oppervlaktewater. In verhard gebied daarentegen vindt nauwelijks of geen wegzijging in de bodem plaats. Vrijwel alle neerslag stroomt, direct of via een rioelstelsel, af naar het oppervlaktewater. Dit betekent dat bij intensieve neerslag het oppervlaktewater onmiddellijk een grote afvoerpiek volledig moet opvangen. Er is dan immers geen vertraging in de afstroom via de bodem en er is ook geen sprake meer van verdamping, opname door beplanting of wegzijging naar het grondwater. Het watersysteem wordt hierdoor zwaarder belast dan waarop het is berekend. Dit is ongewenst, in het bijzonder omdat het watersysteem dan niet meer voldoet aan de normen ter voorkoming van wateroverlast op grond van artikel 2.8 van de Waterwet. Om die reden is dit verbod in de keur opgenomen.

Bij de aanleg van nieuw verhard oppervlak moeten compenserende voorzieningen worden aangelegd, die ten doel hebben de versnelde afstroming van neerslag tegen te gaan. Het hoogheemraadschap bepaalt welke compenserende voorzieningen toelaatbaar zijn en het verbindt hieraan in de watervergunning voorschriften die noodzakelijk zijn voor de instandhouding en goede werking van die voorzieningen. Het hoogheemraadschap kan hiervoor ook algemene regels of beleidsregels vaststellen.

Het goed doorlopen van het proces van watertoetsen kan de vergunningverlening op basis van dit artikel vergemakkelijken. De initiatiefnemer krijgt binnen dit proces immers duidelijkheid over de richtlijnen van het hoogheemraadschap om versnelde afvoer te compenseren en verneemt of zijn plan daaraan voldoet. Nog beter is het als het waterschap zich in een vroeg stadium voegt bij het overleg met de gemeente over planologische ontwikkelingen en aangeeft dat de initiatiefnemer de waterhuishoudkundige aspecten betreft bij zijn plannen.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Daartoe moet die initiatiefnemer in overleg treden met het waterschap. Dan kunnen nog tijdig de juiste maatregelen worden getroffen. Mocht die initiatiefnemer toch ingrepen plegen met vergaande invloed op de waterhuishouding, dan heeft het waterschap het juridisch instrumentarium om ongewenste afvoeren van verharde oppervlakken op het bestaande waterstelsel tegen te gaan.

§ 2 Brengen, onttrekken of infiltreren van hoeveelheden (grond)water

Artikel 3.4 Oppervlaktewaterlichamen: watervergunning brengen en onttrekken van hoeveelheden water

Artikel 3.4 is een algemene verbodsbepaling voor het brengen van water in of het onttrekken van water aan oppervlaktewaterlichamen. Hiermee wordt zowel het brengen en onttrekken zonder een werk bedoeld als het brengen en onttrekken met een werk. Met andere woorden: onder deze verbodsbepaling valt het afvoeren van water naar en het aanvoeren van water uit oppervlaktewaterlichamen en het lozen op of onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen.

Via artikel 3.9 kan het bestuur onder andere algemene regels stellen, waarbij ook vrijstellingen van de vergunningplicht kunnen worden vastgesteld. Daarnaast is het bestuur bevoegd beleidsregels vast te stellen ten aanzien van de vergunningverlenende bevoegdheid.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het verbod geen betrekking heeft op de natuurlijke afstroming van regenwater naar een oppervlaktewaterlichaam.

Artikel 3.5 Drainage van hoeveelheden water

Artikel 3.5 van de modelkeur biedt de mogelijkheid drainage te verbieden behoudens vergunningplicht. Tegengaan van drainages kan in sommige gebieden/waterschappen gewenst zijn, bijvoorbeeld om verdroging te bestrijden. Het hoogheemraadschap past dit verbod vooralsnog niet toe. Voor een eventueel verbod is dit artikelnummer gereserveerd.

Artikel 3.6 Grondwaterlichamen: watervergunning onttrekken van grondwater en infiltreren hoeveelheden water in de bodem

Dit artikel geeft een algemene verbodsbepaling voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water in de bodem. In beginsel zijn alle onttrekkingen en infiltraties verboden, behoudens vergunning. Het bestuur kan via algemene regels bepaalde onttrekkingen en infiltraties vrijstellen van deze vergunningplicht. Ook kan het bestuur beleidsregels opstellen over in welke gevallen vergunning zal worden verleend en in welke gevallen niet.

Voor drie specifieke categorieën van onttrekkingen en infiltraties zijn op grond van artikel 6.4 van de Waterwet gedeputeerde staten bevoegd en dus niet het bestuur. Het gaat hier om de onttrekkingen en infiltraties:

- ten behoeve van industriële toepassingen, indien de te onttrekken hoeveelheid water meer dan 150.000 m³ per jaar bedraagt;
- ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening;
- ten behoeve van een bodemenergiesysteem.

Artikel 3.6 ziet dus niet op deze drie categorieën. Voor de overige onttrekkingen en infiltraties geldt op grond van deze keur een algemene verbodsbepaling, vergelijkbaar met de oude verbodsbepaling uit artikel 14 van de Grondwaterwet. Met betrekking tot infiltraties gaat het hier om waterkwantiteit, en niet om waterkwaliteit.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Voor wat betreft de waterkwaliteit bij infiltraties moet voldaan worden aan de regels gesteld bij of krachtens de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het verbod betrekking heeft op het actief onttrekken of infiltreren van grondwater aan of in een grondwaterlichaam, en niet om het laten wegzijgen of afstromen van regen- of drainagewater in de grond of naar een oppervlaktewaterlichaam.

§3 Calamiteiten en zorgplicht

Artikel 3.7 Algeheel verbod bij calamiteiten

In geval van calamiteiten kan het nodig zijn de waterafvoer of -aanvoer of lozingen en onttrekkingen te verbieden. Bij calamiteiten gaat het om bijvoorbeeld droogte of een overvloed aan water, maar ook (een dreiging van) een aanmerkelijke verslechtering van de waterkwaliteit of het in ongerede raken van een waterstaatswerk. Concreet kan op basis van dit artikel het bestuur bijvoorbeeld bij droogte een onttrekkingsverbod instellen.

Artikel 3.8 Zorgplicht

Artikel 3.8 bevat een algemene zorgplicht ten aanzien van het watersysteem. Deze zorgplicht geldt voor een ieder en een ieder kan op een schending van deze zorgplicht worden aangesproken. Als het handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht, kan het bestuur bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen inzetten. Een eventueel opgelegde last moet wel voldoende duidelijk worden omschreven, anders ontstaat er strijd met de rechtszekerheid.¹¹

§4 Algemene regels, vrijstellingen, nadere regels, meld-, meet- en registratieplichten

Artikel 3.9 Algemene regels, nadere regels, meldplichten, meet- en registratieplichten en maatwerkvoorschriften

In de artikelen 3.2 tot en met 3.6 zijn algemene verbodsbepalingen opgenomen. Artikel 3.9 biedt het bestuur een grondslag om ten aanzien van deze verbodsbepalingen algemene regels, nadere regels, meld-, meet- en registratieverplichtingen en maatwerkvoorschriften te stellen.

Lid 1

Het eerste lid biedt het bestuur de grondslag om algemene regels te stellen, welke mede een vrijstelling van de verbodsbepalingen uit de artikelen 3.2 tot en met 3.6 in kunnen houden. Een vrijstelling van een bepaalde verbodsbepaling kan aan de orde zijn als aan bepaalde voorwaarden (algemene regels) is voldaan. Voorbeelden van mogelijke vrijstellingen zijn bepaalde handelingen in de beschermingszone van waterstaatswerken, de af- en aanvoer van water naar of uit oppervlaktewaterlichamen of grondwateronttrekkingen bij hoeveelheden onder een bepaalde drempel.

Het bestuur heeft ook de mogelijkheid een algeheel verbod in te stellen, waarbij geen vergunningverlening mogelijk is. Een voorbeeld van een algemeen verbod is een grondwateronttrekkingsverbod in een specifiek gebied (bijvoorbeeld een zeer verdrogingsgevoelig gebied).

¹¹ ABRvS 10-8-2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR4631)

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Lid 2

Het tweede lid geeft het bestuur de bevoegdheid meld-, meet- en registratieverplichtingen op te leggen, voor zover deze verplichtingen niet in strijd zijn met de bepalingen hierover in het Waterbesluit, de Waterregeling en provinciale (water)verordening(en). In het Waterbesluit is opgenomen dat vergunningvrije grondwateronttrekkingen en infiltraties moeten worden gemeld bij het bevoegd gezag. Van alle grondwateronttrekkingen en infiltraties moet de kwantiteit worden gemeten; van alle infiltraties ook de kwaliteit (conform Waterregeling). Van deze kwantiteits- en kwaliteitsmetingen moet opgave worden gedaan aan het bevoegde gezag.

De Waterregeling stelt welke gegevens moeten worden verstrekt bij een vergunningaanvraag of melding (indien niet vrijgesteld van meldingsplicht) voor grondwateronttrekkingen of infiltraties. In de provinciale Waterverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is geregeld dat het bestuur de kwantiteits- en kwaliteitsmetingen en een overzicht van vergunningen en meldingen voor grondwateronttrekkingen en infiltraties verstrekt aan gedeputeerde staten.

Het Waterbesluit (art. 6.11, lid 5) biedt de mogelijkheid vergunningvrije grondwateronttrekkingen vrij te stellen van de meet- en registratieplicht. Op grond van de provinciale Waterverordening geldt die mogelijkheid niet voor onttrekkingen en infiltraties van meer dan 12.000 m³ per jaar en voor tijdelijke onttrekkingen of infiltraties van in totaal meer dan 12.000 m³. Dergelijke onttrekkingen en infiltraties moeten aan de provincie worden gemeld ten behoeve van het bijhouden van een grondwaterregister en het opleggen van een grondwaterheffing.

Lid 3

Dit lid biedt het bestuur de mogelijkheid voor handelingen die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht zogenaamde maatwerkvoorschriften te stellen. Deze bevoegdheid is onder andere vergelijkbaar met artikel 6.15, lid 3, van het Waterbesluit. Het stellen van deze maatwerkvoorschriften is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen (bezwaar en) beroep mogelijk is. De maatwerkvoorschriften richten zich tegen degene die de desbetreffende handeling verricht of gaat verrichten. Bij de toepassing van maatwerkvoorschriften moet het gaan om uitzonderingsgevallen. Als dat niet het geval is, kan de algemene verbodsbepaling blijven bestaan, behoudens vergunning.

De krachtens het derde lid te stellen maatwerkvoorschriften mogen er niet toe leiden dat de te verrichten handelingen grotendeels of in het geheel geen doorgang kunnen vinden, tenzij die handelingen naar het oordeel van het bestuur ontoelaatbaar nadelige gevolgen hebben voor het watersysteem.

Artikel 3.10 Geen vergunningplicht voor het hoogheemraadschap

Het hoogheemraadschap voert als beheerder van het watersysteem vele handelingen aan waterstaatswerken uit. De handelingen die het waterschap daar uitvoert, zijn in het belang van de aan het waterschap opgedragen taken en vallen onder beheer en onderhoud. Vaak zijn deze handelingen overeenkomstig de functie van het betreffende waterstaatswerk, als bedoeld in artikel 3.2, eerste lid. Daarom geldt voor deze handelingen geen vergunningplicht. Wel heeft het waterschap een vergunning nodig voor handelingen die het waterschap niet als beheerder verricht, maar bijvoorbeeld als eigenaar van grond of gebouwen. Verder heeft het waterschap voor het realiseren van werken of het verrichten van werkzaamheden, waarbij het afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in het water brengt, een vergunning nodig ingevolge artikel 6.2, eerste lid Waterwet. Uiteraard geldt dat ook voor derden die laatstbedoelde handelingen verrichten. Het waterschap mag dergelijke handelingen niet via de keur reguleren en er dus ook geen vrijstelling voor opnemen.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege het waterschap, waardoor de leggergegevens wijzigen, moet het waterschap een projectplan (met bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor belanghebbenden) ingevolge artikel 5.4 Waterwet vaststellen. Daarmee is een vergunning op grond van de keur niet meer aan de orde.

§ 5 Visplan

Artikel 3.11 Visplan

Al enige tijd bestaat bij het Rijk het beleidsvoornemen om in de Visserijwet 1963 zelf of in een ministeriële regeling op te nemen dat het verboden is de binnenvisserij uit te oefenen, anders dan op basis van en in overeenstemming met een visplan. Een dergelijk visplan behoeft de instemming van de waterbeheerder. Daarbij toetst de waterbeheerder of het visplan aansluit bij de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor de visstand in de betreffende wateren. De waterbeheerder geeft aan voor welke oppervlaktewaterlichamen hij een dergelijk visplan noodzakelijk acht. Dit hangt af van de mogelijkheden om via visbeheer (mede) de KRW-doelstellingen te halen. De doelen van de KRW voor het kwaliteitselement vis betreffen zowel de soortensamenstelling als ook de leeftijdsopbouw van het visbestand. Dit betekent dat voor veel binnenwateren doelstellingen en soorten maatregelen moeten worden opgesteld. Het is vervolgens aan de regionale waterbeheerder die maatregelen in de regionale binnenwateren uit te voeren. De visserijkundige eenheid die zo'n visplan opstelt, is de Visstandbeheercommissie (VBC).

De verplichte deelname aan een VBC loopt nu voor de rijksbinnenwateren via een bepaling in de huurovereenkomsten. Dit geldt niet voor de regionale binnenwateren. Daarom is een betere borging nodig om visserij in de regionale binnenwateren duurzaam te laten zijn. In de Keur 2009 was daartoe het opstellen van een visplan verplicht gesteld, dat de goedkeuring van het bestuur behoeft. Het vereist stellen van een visplan vormt echter een onnodige administratieve verplichting. In de praktijk kan ook volstaan worden met afspraken die op andere wijze schriftelijk zijn vastgelegd. Dit is thans als alternatief in de keur bepaald.

Het visplan of de anderszins vastgelegde afspraken beogen ten eerste de visserijactiviteiten in te passen in de KRW-doelstellingen wat betreft de visstand en ten tweede een vastlegging van de verplichtingen voor de visrechtenhouders.

Het visplan heeft betrekking op alle wateren die bij het hoogheemraadschap in waterstaatkundig beheer zijn, ook wanneer die wateren bij anderen in eigendom zijn, zoals gemeenten of terreinbeheerders. Dit houdt in dat ook het beleid van die derden met betrekking tot het beheer en onderhoud van hun wateren van invloed is op het visplan.

Artikel 3.11 vervalt van rechtswege wanneer in de visserijwetgeving alsnog een verplichting tot het opstellen van een visplan voor regionale wateren wordt opgenomen.

Hoofdstuk 4 Toezicht en handhaving

Artikel 4.1 Aanwijzing toezichthouders

Onder toezichthouder verstaat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5.11 Awb). Hieruit vloeit voort dat de toezichthoudende bevoegdheden uit de Awb alleen kunnen worden uitgeoefend door personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift als zodanig zijn aangewezen. Dit artikel voorziet in de vereiste wettelijke grondslag voor de aanwijzing van toezichthouders.

Het toezicht wordt primair opgedragen aan daartoe door het bestuur aangewezen ambtenaren. De definitie in de Awb biedt echter ook de mogelijkheid het toezicht op te dragen aan andere personen. Daarbij geldt dat met het toekennen van toezichthoudende bevoegdheden aan personen buiten het overheidsapparaat terughoudend moet worden omgegaan.¹² De keurbepaling biedt het waterschap de mogelijkheid voor de schouw ook andere personen dan ambtenaren in te schakelen, zonder dat deze eerst tot (onbezoldigd) ambtenaar van het waterschap moeten worden benoemd. Wel is altijd een aanwijzingsbesluit van het bestuur noodzakelijk.

Artikel 4.2 Schouw

De schouw is een activiteit die voortvloeit uit de normale toezichthoudende bevoegdheid van het bestuur. De schouw heeft daarom geen specifieke grondslag in de keur. De schouw wijkt wel af van de gebruikelijke toezichtuitoefening, in die zin dat het bij de schouw gaat om een systematische controle op met name de onderhoudsverplichtingen, die bovendien van tevoren wordt aangekondigd en op of na een bepaalde datum wordt uitgeoefend. Om die reden is de schouw als specifieke toezichtactiviteit in de keur gehandhaafd.

Artikel 4.3 Strafbepalingen

Artikel 81 van de Waterschapswet bepaalt welke maximumstraf op overtreding van de keur kan worden gesteld. Deze strafmogelijkheid moet in de keur zelf worden gepositieerd. In artikel 4.3 is de maximumstraf opgenomen, namelijk drie maanden hechtenis of een geldboete van de tweede categorie als bedoeld in artikel 23 Wetboek van Strafrecht, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Deze strafbepalingen staan los van of naast het bestuursrechtelijke instrumentarium – bestuursdwang en dwangsom – waarover het bestuursorgaan in geval van overtreding kan beschikken.

Daarnaast bestaat sinds enkele tijd de bestuurlijke strafbeschikking, op basis waarvan een strafrechtelijke sanctie op keurovertredingen kan worden gesteld.

Hoofdstuk 5 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 5.1 Vergunningen

In dit artikel is het overgangsrecht opgenomen voor watervergunningen, verleend op basis van de voorgaande keur. Als de handelingen zowel op basis van de voorgaande keur als deze, nieuwe keur vergunningplichtig zijn, en er is een watervergunning verleend op basis van de voorgaande keur, dan wordt deze watervergunning geacht te zijn verleend op basis van deze, nieuwe keur. Voor nog oudere vergunningen en ontheffingen, die zijn verleend op basis van oudere keuren (van vóór de voorgaande keur) geldt het overgangsrecht van de voorgaande keur (of van nog oudere keuren).

Het tweede lid ziet op handelingen en dergelijke die rechtmatig tot stand zijn gebracht voordat deze keur in werking is getreden, bijvoorbeeld handelingen die eerst niet vergunningplichtig waren en dat nu wel zijn geworden.

Artikel 5.2 Intrekking keur

Bij inwerkingtreding van deze keur wordt de voorgaande keur, de Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2009, ingetrokken.

¹² Memorie van Toelichting Derde tranche Awb, TK 23 700, nr. 3, p. 139.

Toelichting Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016

Artikel 5.3 Inwerkingtreding

Deze keur treedt in werking met ingang van de in dit artikel genoemde datum (vanaf 12 uur 's nachts).

Artikel 5.4 Citeertitel

De citeertitel zorgt ervoor dat de keur eenvoudig en eenduidig kan worden aangehaald.