

Bijlage 1

Gebruikte begrippen

1. 'Waterbeheerder': Het Hoogheemraadschap van Delfland;
2. 'Hoofdgebouw': een gebouw dat op een perceel door zijn aard, functie, constructie of afmetingen als belangrijkste bouwwerk valt aan te merken.
3. 'Werken': het hoofdgebouw van het strandpaviljoen van vergunninghouder met eventuele bijbehorende werken.

Overwegingen

1.1 Algemeen

Koninklijke Horeca Nederland (KHN) heeft een brief gestuurd aan Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten met het verzoek of de seizoenspaviljoens in het winterseizoen 2020-2021 op het strand mogen blijven staan. Dit in verband met gederfde inkomsten door corona en de kosten voor het op- en afbouwen van de strandpaviljoens. Het betreft met name strandpaviljoens langs de Hollandse kust. Langs de Zuidwestelijke deltakust en Waddenkust staan de paviljoens al (onder voorwaarden) jaarrond.

Vanwege de uitzonderlijke situatie als gevolg van de coronacrisis met een grote impact op de economie, is vanuit de overheid een breed pakket aan ondersteuningsmaatregelen beschikbaar voor ondernemers. Daarnaast wordt door overheden ook via wet- en regelgeving gestreefd de economische activiteit in Nederland te stimuleren, waarbij de brede maatschappelijke invalshoeken tegen elkaar worden afgewogen. In dit licht wordt eenmalig gehonoreerd dat seizoensgebonden strandpaviljoens in het stormseizoen mogen blijven staan onder voorwaarden die zijn opgesteld vanuit waterveiligheidskundige belangen.

1.2 Handelingen waarvoor ambtshalve de vergunning wordt gewijzigd

De wijziging van de vergunning op grond van de Waterwet heeft betrekking op het eenmalig gebruik maken van het rijkswaterstaatswerk strand de Noordzee in het stormseizoen tussen 1 november 2020 en 1 maart 2021 door het laten staan van niet-permanente bouwwerken (seizoensgebonden strandpaviljoens).

De hierboven beschreven handelingen vallen onder artikel 6.5, sub c van de Waterwet.

Op grond van artikel 6.13 van het Waterbesluit is het verboden zonder vergunning van onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 onder c van de Waterwet gebruik te maken van de Noordzee door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daaronder of daaronder:

- a. de bodem op te hogen of te verharden of land aan te winnen;
- b. suppleties of andere handelingen die een landwaartse verplaatsing van de kustlijn tot gevolg kunnen hebben uit te voeren, anders dan op grond van artikel 2.7 van de Waterwet;
- c. installaties of kabels en leidingen te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen;
- d. te bouwen.

De hierboven genoemde handelingen zijn derhalve vergunningplichtig en nopen tot wijziging van de vergunning.

1.3 Beschrijving van het oppervlaktewaterlichaam waarin de handelingen plaatsvinden

De activiteit vindt plaats op het strand van de Noordzee.

De Noordzee grenst aan Nederland, Groot-Brittannië, België, Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Noorwegen. Door de Noordzee lopen veel belangrijke scheepvaartroutes. Het Nederlandse deel van de Noordzee is een van de drukste scheepvaartregio's ter wereld.

2 Toetsing van de wijziging aan de doelstellingen van de Waterwet

De Waterwet omschrijft in artikel 6.21 in samenhang met artikel 2.1 het toetsingskader voor de een wijziging van de aanvraag. In artikel 2.1 Wtw zijn de algemene doelstellingen aangegeven die richtinggevend zijn bij de uitvoering van het waterbeheer:

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

Deze doelstellingen vormen in onderlinge samenhang het toetsingskader bij vergunningverlening. Een vergunning of wijziging daarvan wordt geweigerd indien de doelstellingen van het waterbeheer zich tegen vergunningverlening verzetten en het niet mogelijk is om de belangen van het waterbeheer door het verbinden van voorschriften of beperkingen voldoende te beschermen.

De doelstellingen zijn geconcretiseerd via normen en beleid ten aanzien van veiligheid, waterkwantiteit, waterkwaliteit en maatschappelijke functievervulling door watersystemen. De uitwerking hiervan vindt plaats in de Waterwet, in aanvullende regelgeving, in water- en beheerplannen op grond van hoofdstuk 4 van de Waterwet en in beleidsregels. De vastgestelde normen en het beleid zijn richtinggevend bij de toetsing of een aangevraagde handeling verenigbaar is met de doelstellingen voor het waterbeheer. Hieronder volgt een beschrijving van het beleid waarmee bij het nemen van dit ambtshalve besluit rekening is gehouden en de toetsing aan de doelstellingen van het waterbeheer.

2.1 Hoofdoverweging regelgeving en beleid met betrekking tot handelingen als bedoeld in artikel 6.5, onder c, Waterwet

De hoofdlijnen van het nationale waterbeleid ten aanzien van veiligheid en het doelmatig gebruik van waterstaatswerken en de manier waarop daarbij rekening moet worden gehouden met de ecologische doelstellingen die gelden voor KRW-waterlichamen zijn vastgelegd in het Nationaal Waterplan (NWP), planperiode 2016-2021. Specifieke eisen ten aanzien van het veilig en doelmatig gebruik van rijkswaterstaatwerken en/of bijbehorende beschermingszones zijn uitgewerkt in de Beleidslijn Grote Rivieren, de Beleidslijn Kust en het Beleidskader IJsselmeergebied.

Het Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2016-2021 (Bprw) vertaalt het NWP door naar het beheer van de Rijkswateren, met een onderverdeling naar functie en naar watersysteem. Bovendien bevat het Bprw 2016-2021 een toetsingskader voor individuele besluiten, dat gebruikt wordt bij het toetsen en beoordelen van vergunningen voor het gebruik van waterstaatswerken. Hierin is vastgelegd op welke manier deze aanvragen getoetst worden aan de ecologische doelstellingen die op grond van het Bprw 2016-2021 gelden voor KRW-waterlichamen.

De Beleidslijn voor de kust bevat een kader vanuit het waterveiligheidsbelang voor toetsing van ingrepen of activiteiten met een ruimtebeslag. 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.

2.2 Overwegingen ten aanzien van de voorkoming en beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste (veiligheid en waterkwantiteit)

Beleidslijn kust (september 2007)

De hoofddoelstelling van het beleid in het kustfundament is de 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 dynamisch handhaven van de basiskustlijn en op peil houden van het zandvolume van het kustfundament met zandsuppleties voorkomen erosie van de kust en dragen bij aan het voorkomen van overstromingen vanuit de Noordzee. De Beleidslijn kust (2007) bevat onder meer een kader vanuit het waterveiligheidsbelang voor toetsing van ingrepen of activiteiten met een ruimtebeslag. De Beleidslijn kust maakt een onderscheid in:

- a. beleid voor bestaand bebouwd gebied: 'ja, mits'-principe
- b. beleid voor onbebouwd gebied: 'nee, tenzij'-principe
- c. beleid voor jaarrond aanwezigheid en exploitatie van strandpaviljoens en andere semipermanente bouwwerken op het strand;
- d. voorwaarden vanuit waterveiligheid en overige voorwaarden (vanuit ruimtelijke kwaliteit, natuur en ecologie)

De toelaatbaarheid van activiteiten in het kustfundament is beoordeeld aan de hand van een handreiking die is opgenomen in de beleidslijn. De toepassing van deze handreiking en in het bijzonder het criterium 'geen feitelijke belemmering van het meegroeien met de zee, van de kustlijn zorg en het veilige en doelmatig gebruik van het waterstaatswerk' bij de beoordeling van activiteiten is nader uitgewerkt in het 'Uitvoeringskader vergunningverlening kust (geactualiseerd) van 31 mei 2012.

Paviljoens 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 zonering van gemeente en/of provincie.

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

- De geldigheidsduur van de vergunning is tijdelijk.
- De positionering van de paviljoens:
- Bouwvoorschriften voor deze bouwwerken, o.a.:
 - 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.

De bebouwing op het strand kan het proces van duinafslag en dynamisch kustbeheer beïnvloeden. Lokaal, vooral aan weerszijden van de bebouwing kan meer afslag optreden. Hierdoor kan de veiligheid tegen overstromen afnemen. In de beleidslijn kust wordt aangenomen dat bebouwing op het strand die onder stormomstandigheden in delen uiteenvalt, weinig tot geen invloed heeft op de veiligheid tegen overstromen.

Van seizoensgebonden strandpaviljoens wordt aangenomen dat de strandbebouwing het karakter heeft van een licht bouwwerk. Dit omdat het jaarlijks wordt opgebouwd en verwijderd van het strand. Hierdoor zal in algemene zin worden voldaan aan de eis "in delen uiteenvallen".

Zeecontainers daarentegen hebben het karakter van een monoliete constructie. Dit betekent dat zeecontainers bij stormomstandigheden niet uit elkaar kunnen vallen.

Er kunnen in de praktijk 3 situaties zich voordoen:

1. Het paviljoen kan bestaan uit een hoofdgebouw dat aangemerkt wordt als een bouwwerk dat makkelijk in delen uiteenvalt. Daarnaast behoren dan tot het hoofdgebouw ook de zogenaamde units. Deze units bestaan uit een metalen frame met houten en/of kunststoffen wanden. Deze units hebben een vergelijkbare constructie als het hoofdgebouw en daarom wordt ook aangenomen dat de units bij stormomstandigheden in delen uit elkaar vallen.
2. Bij het strandpaviljoen bestaat het hoofdgebouw onder andere uit een zeecontainer. Deze zeecontainer is dusdanig verbonden met het hoofdgebouw, dat redelijkerwijs de container niet verwijderd kan worden zonder dat het gehele paviljoen afgebroken moet worden. Om zoveel mogelijk te kunnen waarborgen dat onderdelen van bouwwerken met een monoliet karakter niet de waterveiligheid, waterkwaliteit, dynamische kust en/of nautische belangen zal schaden, is besloten dat zeecontainers die onderdeel vormen van het gehele bouwwerk en niet volledig afgesloten kunnen worden, eenmalig mogen blijven staan. Mits, de opening om een dusdanige grote omvang betreft, dat de zeecontainer zich tijdig kan vullen met water. Dit zodat tijdens stormomstandigheden de waterveiligheid gewaarborgd kan blijven en bouwwerken niet ongecontroleerd gaan drijven.
3. Aanwezige losse zeecontainers, die afsluitbaar zijn en niet zijn verbonden met het hoofdgebouw.

Besloten is eenmalig ambtshalve toe te staan om de hoofdgebouwen van strandpaviljoens vallend onder 1 en 2 gedurende de periode 1 november 2020 tot 1 maart 2021 te laten staan op het strand onder voorwaarden. Deze voorwaarden zijn onder andere dat bijbehorende werken stevig verankerd moeten worden en los meubilair binnen opgeslagen dient te worden dan wel afgevoerd moet worden buiten het strand.

Losse afgesloten zeecontainers genoemd onder 3, moeten van het strand worden verwijderd. Dit omdat dezen op drift kunnen geraken tijdens een storm en schade aan zouden kunnen brengen aan de duinen cq. de waterkering.

2.3 Overwegingen ten aanzien van de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit en van watersystemen (waterkwaliteit)

Het in het stormseizoen laten staan van het onderhavige strandpaviljoen leidt niet tot een toename van lozingen en verliezen van gevaarlijke stoffen en heeft geen beperking in de uitvoering van het ecologische herstel tot gevolg.

2.4 Overwegingen ten aanzien van de maatschappelijke functievervulling door watersystemen

Beleid voor de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen

Het Nationaal Waterplan kent aan de Rijkswateren verschillende gebruiksfuncties toe die specifieke eisen stellen aan het beheer of gebruik van het betreffende rijkswater. De functies zijn nader uitgewerkt in het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW).

Voor de Noordzee gelden de volgende functies:

- Zwemwater
- Koelwater
- Energie
- Scheepvaart
- Watersport en oeverrecreatie
- Beroeps- en sportvisserij
- Oppervlaktedelfstoffen
- Archeologie, cultuurhistorie en landschap

Uitgangspunt van het BPRW is dat in beginsel aan de eisen van de gebruiksfuncties wordt voldaan wanneer de basisfuncties veiligheid, voldoende water en schoon & gezond water op orde zijn.

Feitelijk gebruik

Daarnaast is beoordeeld of deze activiteit op de beoogde locatie invloed heeft op de toegekende gebruiksfuncties en of dit toelaatbaar is. Omdat inmiddels uit jurisprudentie duidelijk is geworden dat ook niet-toegekende functies een weigeringsgrond voor de vergunning kunnen vormen, dient ook de invloed op deze niet-toegekende functies afgewogen te worden. Er is daarom tevens getoetst of het gebruik van het waterstaatswerk onaanvaardbare gevolgen heeft voor het feitelijke maatschappelijke gebruik van het watersysteem op de beoogde locatie.

Zoals aangegeven heeft het gebruik van het waterstaatswerk geen onaanvaardbare gevolgen voor het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste en de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische waterkwaliteit.

De hierbovengenoemde gebruiksfuncties worden niet negatief geraakt met het nemen van dit besluit.

3. Conclusie

De in de ambtshalve wijziging van de vergunning opgenomen voorschriften waarborgen dat de doelstellingen van het waterbeheer voldoende worden beschermd. Op grond van de overwegingen wordt de vergunning ambtshalve gewijzigd.