

## **Aandachtspunten jurisprudentie beplanting op waterkeringen**

### **A. Inleiding**

Deze notitie is een uitvloeisel van het verzoek van Robin Biemans en Henk van Hemert om inzicht te geven in jurisprudentie over beplanting op waterkeringen. Op zo'n kort en bondig mogelijke wijze wordt in deze notitie aan dit verzoek tegemoet gekomen. Allereerst zal worden ingegaan op de juridische beoordelingsmethodiek die waarneembaar is bij de geraadpleegde rechterlijke uitspraken. Vervolgens zullen aandachtspunten in het kader van dijkversterking, dijkbeheer en gedogen aan de orde komen en tenslotte is in de bijlage de geraadpleegde jurisprudentie in verkorte vorm opgenomen. Deze jurisprudentie gaat over beplanting op waterkeringen. Enkele uitspraken gaan over bebouwing al dan niet met beplanting en waterlopen met de noodzaak tot vrijhouden van de onderhoudstrook. Dit is gedaan vanwege het versterken van inzicht in het voorliggende vraagstuk. Veelal toetst de rechter aan beginselen en met name het zorgvuldigheids-, motiverings-, rechtszekerheid- en rechtsgelijkheidsbeginsel. Desgewenst kan deze notitie over het vraagstuk van beplanting op waterkeringen nader worden toegelicht (gesprek, inleiding, workshop e.d.).

### **B. Juridische beoordelingssystematiek**

In de uitspraken is zichtbaar dat aan de hand van de wet(geving), reglementaire taakstelling, keur en beleid de rechter de toetsing verricht over het besluit (vergunningverlening, weigeren vergunning, handhavingssanctie) in het concrete geval.

#### **1. Wet**

##### **Waterschapswet, artikel 1**

*Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben.*

*De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen. De zorg voor het watersysteem, bedoeld in het tweede lid, omvat mede het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten.*

##### **Waterwet: artikel 2.1 en artikel 6.21**

*De toepassing van deze wet is gericht op:*

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

*Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in [artikel 2.1](#) of de belangen.*

##### **Algemene wet bestuursrecht: artikel 3.4 en artikel 4.84**

*Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.*

*Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.*

## **2. Provinciale verordening (reglement, waterverordening/omgevingsverordening)**

De bevoegdheid tot het opheffen en het instellen van waterschappen, tot regeling van hun gebied, taken, inrichting, samenstelling van hun bestuur en tot de verdere reglementering van waterschappen behoort aan provinciale staten. (artikel 2 Waterschapswet).

**Maatgevend: Reglement voor het desbetreffende waterschap en geldende provinciale waterverordening**

## **3. Keur/waterschapsverordening**

Waterwet verklaart nadere bepalingen omtrent de watervergunning mede van toepassing op de krachtens de verordening van een waterschap vereiste vergunningen.

Verscheidene verbods- en gebodsbepalingen met ontheffingen-/vergunningenstelsel.

**Maatgevend: geldende keur en keurbepalingen.**

## **4. Beleid**

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb).

Maatgevend: Door rechter wordt aan de hand van het bestreden besluit getoetst of er wel of geen sprake is van bijzondere omstandigheden die nopen tot afwijking van het vastgestelde beleid.

Handelen in overeenstemming met vastgestelde beleidsregels, tenzij afwijking van het beleid in het concrete geval gerechtvaardigd is.

**Maatgevend: Diverse beleidskaders waterschappen.**

### **Diverse rechtens houdbare beleidsuitgangspunten, w.o.:**

- a. Profiel van vrije ruimte ten behoeve van dijkverbetering en inrichting van beschermings- en kernzones zijn waterstaatkundige belangen;
- b. beleid is erop gericht het onderhoud van de watergang zoveel mogelijk vanaf de kade uit te voeren;
- c. zonebeleid b.v wel bebouwing toestaan in kustplaatsen;
- d. uitstervingsbeleid niet onredelijk;
- e. Technische leidraden ENW.
- f. Vastgestelde beleidsregels voor aanvraag van de watervergunning van toepassing, maar niet anticiperen op latere beleidsregel.
- g. Bescherming waterstaatkundige belangen uitgangspunt bij de beslissing omtrent verlenen watervergunningen, maar belangen van natuur en landschap en belangen van aanliggende grondeigenaren en gebruikers van percelen moeten daarbij wel voldoende in aanmerking te worden genomen;
- h. Beschikbaarheid van voldoende grond om beplanting buiten de vrij te houden zone te plaatsen kan (een van de) reden(en) zijn tot weigering vergunning

## **5. Besluit/beschikking**

Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

Handelen in overeenstemming met de wet, reglement/provinciale verordening, beleid, redelijke en rechtens houdbare belangenafweging (de doorslaggevendheid van waterstaatkundige belangen?!), waarbij onder bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van beleid. **Zie bijlage "jurisprudentie beplanting (en bouwen) op waterkeringen".**

## **C. Aandachtspunten**

### **Dijkversterking**

- Profiel van vrije ruimte mag in principe worden vrijgehouden om waterstaatkundige belangen nu en in de toekomst te beschermen in verband met onderhoud, stabiliteit, erosiebestendigheid;
- Terecht algemeen uitgangspunt dat ondergrond van de dijk bij de beheerder van de waterkering dient te berusten.
- Verwerving gronden voor dijkversterking dient gebaseerd te zijn op noodzaak voor een goede uitvoering van het dijkverbeteringsplan (inclusief onderhoudsstroken en stabiliteitsbermen). In dat kader uit

een oogpunt van goed dijkbeheer gewenst dat de waterkeringsbeheerder bij de uitvoering van de noodzakelijke verbeteringswerkzaamheden en nadien bij het onderhoud van de dijk niet afhankelijk is van de medewerking van particuliere grondeigenaren. Vestigen van een erfdiensbaarheid is ontoereikend gezien de gebruiksbepalingen die noodzakelijk zullen zijn met het oog op een goede bereikbaarheid van de waterkering.

### **Dijkbeheer**

- Bomen op kade verhinderen doelmatig onderhoud, beginselplicht tot handhaving, terechte last onder dwangsom tot verwijdering aanplant, legalisatie niet mogelijk in verband met stabiliteit van de kade;
- Beleid en beleidsvrijheid om in het kader van taakuitvoering het onderhoud van de watergang zoveel mogelijk vanaf de kade uit te voeren;
- Beroep op gelijkheidsbeginsel gaat niet op nu het perceel waarnaar wordt verwezen een bijzondere positie inneemt; beroep op gelijkheidsbeginsel kan alleen slagen als er daadwerkelijk sprake is van een gelijk geval.
- Zone waar beplanting niet is toegestaan voldoende geduid door middel van keur, legger, plaatsing van linten;
- Feit dat oude knotwilgen ter plaatse tot dusverre geen schade aan polderkade hebben veroorzaakt onvoldoende waarborg dat deze bomen ook in de toekomst de waterkerende functie niet zullen aantasten;
- Beleidsvrijheid om onderscheid te maken in kernzone en beschermingszones;
- Beplantingsbeleid ook mogelijk voor niet direct waterkerende dijken met een waterkerende functie;

### **Gedogen**

- Noodzaak tot onderhoud van het dijktafwerk niet aannemelijk en aantoonbaar als waterschapsbestuur zich gedurende lange tijd (w.o. 30 jaar) hieraan niets gelegen heeft laten liggen.
- Gelijkheidsbeginsel: risico als vergunning wordt geweigerd of handhavend tegen beplanting wordt opgetreden, terwijl er gelijke situaties in de nabijheid bestaan die worden gedoogd (= door de vingers worden gezien).
- Gedogen is toelaatbaar als er sprake is van een tijdelijke situatie die te legaliseren is door alsnog vergunning te verlenen of er de aantoonbare intentie is van het waterschapsbestuur om daartegen alsnog te gaan optreden.

## **D. Bijlage: jurisprudentie beplanting (en bouwen) op waterkeringen**

### **Dijkversterking**

- a. Grondverwerving noodzakelijk voor een goede uitvoering van het dijkverbeteringsplan en in het bijzonder voor de aanleg van onderhoudsstroken en stabiliteitsbermen. Vanuit het oogpunt van goed beheer is het ongewenst dat de beheerder van de waterkering bij de uitvoering van de noodzakelijke verbeteringswerkzaamheden en nadien bij het onderhoud van de waterkering afhankelijk is van de medewerking van particuliere grondeigenaren. Vestigen van een erfdiensbaarheid ten behoeve van het waterschap ontoereikend gelet op de gebruiksbepalingen die noodzakelijk zullen zijn met het oog op een goede bereikbaarheid van de waterkering. Verwijdering bomen in kernzone dijk toelaatbaar, omdat aantasting stabiliteit waterkering door wortels en door schaduwwerking van de bomen de erosiewerende vegetatie zich minder goed zal kunnen ontwikkelen aannemelijk wordt geacht. Kapvergunning geeft terecht voldoende duidelijk aan welke bomen wel en welke bomen niet gepakt mogen worden. Aanvulling voorschriften kapvergunning (registratieplicht, herplantingsplicht) leidt echter tot onzorgvuldige voorbereiding en derhalve strijd met artikel 3:2 Awb (ABRvS, 10-02-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6308).
- b. Projectplan "dijkverbetering Diefdijklinie" om deze waterkering te laten voldoen aan de desbetreffende veiligheidsnorm. Plaatsing van een stabiliteitsscherm ter hoogte van de woning van appellant noodzakelijk vanuit het oogpunt van waterveiligheid, maar leidt tot verwijdering van beplanting (w.o. karakteristieke fruitboom). Oude fruitbomen worden zoveel mogelijk gespaard, maar in sommige gevallen onvermijdelijk om een of meerdere fruitbomen te rooien. Aan belang van instandhouding fruitboom wordt geen doorslaggevend gewicht toegekend (ECLI:NL:RVS:2012:BW4554).

## Dijkbeheer

- a. Beplantingen binnen de kernzone en onderhoudsstrook in strijd met de keur; beleid is erop gericht het onderhoud van de watergang zoveel mogelijk vanaf de kade uit te voeren; bomen op kade verhinderen doelmatig onderhoud, omdat door de beplanting het te verrichten onderhoud langs de ringvaart zal moeten worden onderbroken; oplegging last onder dwangsom tot verwijdering aanplant terecht; vanwege de binnen de onderhoudsstrook aanwezige beplanting niet mogelijk met een kleine kraan onderhoudswerkzaamheden uit te voeren; overeenkomst tussen betrokkene en waterschapsbestuur dat een klein aantal bomen die zich voordien aldaar bevonden mochten blijven staan; legalisatie voor het overige niet mogelijk i.v.m. veiligheid en stabiliteit van de kade; geen sprake van strijd met gelijkheidsbeginsel, omdat er bij de beplanting op andere percelen sprake is van een bijzondere positie dan wel tegen recentelijk aangebrachte beplantingen binnen de onderhoudsstrook wordt dan wel zal worden opgetreden (ABRvS 21-01-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS3897)
- b. Terechte oplegging last onder bestuursdwang tot verwijdering beplanting binnen vijf meter vanaf de insteek van een beek op een perceel te Putten; strijd met de keur, geen vergunning, beginselplicht tot handhaving, tenzij bijzondere omstandigheden zich hiertegen verzetten o.m. vanwege een concreet uitzicht op legalisatie. Ook kan van handhavend optreden in een concrete situatie worden afgezien als handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen; geen strijd met het rechtszekerheidsbeginsel ook al heeft het waterschapsbestuur door plaatsing van linten zichtbaar gemaakt waar de zone ligt waarbinnen geen beplanting mag worden aangebracht; geen aanleiding om aan te nemen dat ook met beplanting onderhoud op dezelfde wijze en tegen dezelfde kosten kan worden uitgevoerd als zonder beplanting (ABRvS, 06-02-2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0784).
- c. Bij het verlenen van een ontheffing komt aan het college een grote mate van beleidsvrijheid toe. Bij de beslissing over het verlenen van de ontheffing dient de bescherming van waterstaatkundige belangen voorop te staan. Het vrijhouden van het profiel van vrije ruimte ten behoeve van dijkverbetering en de inrichting van beschermings- en kernzones zijn waterstaatkundige belangen. Carport binnen profiel van vrije ruimte en daarmee in strijd met de door de keur beschermde waterstaatkundige belangen. De aanwezigheid van andere permanente gebouwen doet hieraan niet af. Beroep door het waterschapsbestuur op de noodzaak tot onderhoud van het talud van het dijklichaam kan niet zonder meer nu het college zich hier gedurende de afgelopen dertig jaar niets aan gelegen heeft laten liggen. Beleidsregels van na de aanvraag die soepeler zijn doordat onderscheid wordt gemaakt tussen kern- en beschermingszones zijn niet van toepassing (ABRvS, 28-01-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2427).
- d. Geen vergunning voor fruitbomen en fruitstruiken op hoofdwaterkering, een indirect primaire waterkering. Juiste afweging door waterschapsbestuur van veiligheidsrisico's tegen cultuur-historische- en landschappelijke waarden gedaan. Uitstervingsbeleid niet onredelijk. Dit beleid houdt in, dat bestaande beplanting voor de levensduur wordt gedoogd, doch nieuwe diepwortelende beplanting (zoals fruitbomen) niet toelaatbaar wordt geacht binnen een zone van zes meter uit de teen van de primaire waterkering. Dit is gebaseerd op de door de TAW (thans: ENW) opgestelde leidraad over de aanwezigheid van beplanting op dijken. Zuiderlingedijk heeft weliswaar niet direct waterkerend, maar vervult wel degelijk een waterkerende functie. Beplanting bevindt zich beneden de MHW. Berekende de-inundatietijd ongeveer 2000 uur. Waterschapsbestuur heeft voldoende aannemelijk gemaakt, dat onder maatgevende omstandigheden bij een zijdelingse afleiding van het inundatiewater de aanwezigheid van de in het geding zijnde beplanting op het buitentalud zal leiden tot sterke uitschuring van de dijk, waardoor de stabiliteit en de erosiebestendigheid van de dijk zullen worden aangetast. Waterschapsbestuur heeft bovendien terecht beplantingsbeleid afgezet tegen het veiligheidsrisico. Ook is er een haalbaar alternatief voor de rechthebbende op de beplanting, doordat betrokkene rondom zijn woning over meer dan voldoende grond beschikt om buiten de verboden zone aan zijn wens om fruitbomen te planten kan voldoen (ABRvS, 18-04-1996, ECLI:NL:RVS:RVS:1996:AN5087).
- e. Aanzegging bestuursdwang tot verwijdering dan wel te verplaatsen jonge wilgen op polderkade langs de binnenboezem op een afstand van ten minste 7 meter vanuit de buitenkruinlijn. Profiel van de pol-

derkade voldoet slechts aan de gestelde minimumeisen op grond van de keur om een deugdelijke waterkerende functie van de kade te waarborgen. Daardoor onvoldoende ruimte boven het grondwater voor de ontwikkeling van een voldoende zwaar en gezond wortelstelsel en gevaar voor omwaaien bestaat ook al worden ze regelmatig geknot en gesnoeid. Omwaaien zal gelet op plaats en omvang van de wortelkruit een doorbraak van de polderkade kunnen veroorzaken met een schade van niet te voorspellen omvang tot gevolg. In het feit dat de oude knotwilgen ter plaatse tot dusverre geen schade aan de polderkade hebben veroorzaakt ziet de Afdeling Bestuursrechtspraak onvoldoende waarborg dat deze bomen ook in de toekomst de waterkerende functie van de polderkade niet zullen aantasten. Het gedeelte polderkade waar zich de beplanting bevindt zal moeten worden verzwaaard. Waterschapsbestuur heeft bij de besluitvorming in voldoende mate de belangen van natuur en landschap in aanmerking genomen. Plaatsing van de beplanting kan worden toegestaan, indien een extra berm wordt aangebracht of de kruin van de polderkade wordt verbreed. Bomen kunnen ook op een afstand van ten minste 7 meter vanuit de buitenkruinlijn van de polderkade worden geplaatst. Bomenrij op slechts 1 meter uit de buitenkruinlijn vormt bovendien een belemmering voor de inspectie van de waterkerende toestand van en het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden aan de polderkade (ABRvS, 09-02-1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN4264).

- f. Weigering watervergunning door waterschapsbestuur voor het uitbreiden van het terras van een duinkiosk onder verwijzing naar keurbepalingen en beleidsregels. Beleidsregels geven aan, dat het waterschapsbestuur het beleid en beheer van zijn waterkeringstaak primair uitvoert vanuit veiligheidsdoelstellingen. Ook toekomstige ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging meegewogen. Nevenfuncties mogen geen nadelig effect hebben op het waterkerend vermogen van de dijk. Bij het beoordelen van aanvragen om een watervergunning is de veiligheid van het achterland leidend. In de hoofdnota van het beheersplan waterkeringen is de strategische visie neergelegd en de uitgangspunten voor het beheer en onderhoud. In afzonderlijke deelnota's zijn bepaalde aspecten nader uitgewerkt en zijn afgeleide doelstellingen geformuleerd.

Het waterschapsbestuur heeft in navolging van het rijksbeleid "Dynamisch handhaven van de kustlijn" het beleidsdocument voor de kust tussen Den Helder en IJmuiden vastgesteld. Het beleid is gericht op het waarborgen van de veiligheid en op behoud en ontwikkeling van natuur en landschap met mogelijkheden tot verstuiving. Bij permanente bebouwing wordt onderscheid gemaakt tussen bebouwing in de kernzone en de beide beschermingszones. Zeer terughoudend beleid voor bebouwing in de kernzone, doordat in principe geen nieuwe of grootschalige uitbreiding van bestaande bebouwing wordt toegestaan m.u.v. bouwen binnen een bebouwingscontour in een kustplaats. Maatwerkbeleid bij elke aanvraag voor bebouwing in de beschermingszone, o.m. doordat bouwen op de waterkering als minder schadelijk wordt beoordeeld dan bouwen in de waterkering. In dit concrete geval gehandeld in overeenstemming met vastgesteld beleid. Bovendien komt aan de mogelijkheden van de exploitant om zijn bedrijf in omvang verder te ontwikkelen in dat geval minder gewicht toe dan aan het algemeen belang bij een veilige waterkering (ECLI:NL:RBHAA:2011:BU7937).

### **Gedogen (twee verschillende betekenissen: 1. Dulden 2. Door de vingers zien)**

Opleggen gedoogplicht (plicht om te dulden) om machines, materieel en materialen ten behoeve van werkzaamheden ter behartiging van de waterhuishouding door of vanwege het waterschap toe te laten onder oplegging van een dwangsom. Waterschapsbestuur wil ten onrechte in strijd met een vaste gedragslijn jaarlijks in plaats van tweejaarlijks het onderhoud ten behoeve van de waterhuishouding vanaf zijn perceel laten verrichten en het maaisel jaarlijks op zijn perceel deponeren. Dit omdat enkele eigenaren van aanpalende percelen aan de overzijde van de sluit in strijd met de keur geen strook hebben vrijgehouden, waardoor het onderhoud niet tevens vanaf die zijde van de sloot kan worden verricht en het waterschapsbestuur deze onrechtmatige situatie ten onrechte in stand heeft gelaten. Bovendien heeft het waterschapsbestuur in strijd met het eigen beleid om het verrichten van onderhoud vanaf één zijde van een waterloop slechts dan te laten plaatsvinden met een schriftelijke toestemmingsverklaring van de betreffende eigenaar en/of gebruiker en dat zo'n verklaring in dit concrete geval door de betrokkene niet is ondertekend.

De hoogste bestuursrechter stelt vast dat het algemeen belang is gediend met handhaving en in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegde bestuursorgaan in de regel gebruik moet maken van zijn sanctiemogelijkheden (last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom). Van handhaving kan worden afgezien als bijzondere omstandigheden hiertegen verzetten. Dat kan zich voordoen als een concreet uitzicht op legalisatie bestaat of handhavend optreden zodanig onevenredig is dat in verhouding tot de daarmee te dienen doelen hiervan behoort te worden afgezien. Het waterschapsbestuur heeft ten onrechte onvoldoende gemotiveerd waarom het heeft besloten af te wijken van de door hem gehanteerde vaste gedragslijn, niet is opgetreden tegen de in strijd met de keur aanwezige beplanting in de onderhoudsstrook en niettemin een sanctie heeft opgelegd in het jaar waarin betrokkene niet aan de beurt was om met de gedoogplicht te worden belast.

**Den Haag, 18 oktober 2017**  
**Mr. A(ndy) Krijgsman**