

Vergaderjaar 1995–1996

24 573

Vaststelling van bepalingen betreffende waterstaatswerken in beheer bij het Rijk (Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Overwegingen voor een nieuwe wet

Dit wetsvoorstel heeft tot strekking de Wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijkswaterstaatswerken – hierna aangeduid als de wet van 1891 – te vervangen door een nieuwe wet waarvan doel en strekking dezelfde zijn. Voor dat voorstel bestaan de volgende overwegingen.

De Wet van 1891 betreft het stellen van regels ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van waterstaatswerken in beheer van het Rijk. Als zodanig behoort zij tot de zg. klassieke waterstaatswetgeving. Afgezien van enkele onderwerpen waarvan destijds bij de voorbereiding en totstandkoming van die wet vaststond dat zij regeling behoefden bij wet – met name het punt van de bestuursdwang en de bevoegdheid voor de Kroon tot strafbaarstelling van overtreding – werd het stellen van regels ten aanzien van gedragingen van derden overgelaten aan regeling bij algemene maatregel van bestuur. De wet bood daarmee de na de Grondwetsherziening van 1887 vereiste basis voor met strafbedreiging te handhaven regels. Deze zijn opgenomen in de beheersreglementen (ook wel «reglementen van politie»), zoals die destijds ook zonder zulke specifieke wettelijke grondslag reeds gelding hadden en nadien nog aanzienlijk zijn uitgebreid onder invloed van de eisen van het scheepvaartkundig beheer van rivieren, rijkskanalen en toenmalige rijkshavens, met hun kunstwerken en andere aanhorigheden. Veel van de voor afzonderlijke waterstaatswerken geldende bijzondere reglementen zijn in de loop der tijd vanwege de overdracht van de objecten aan andere overheden ingetrokken. Verder is de werking van resterende bepalingen met de totstandkoming in 1988 van de Scheepvaartverkeerswet (Stb. 352) gereduceerd. Van kracht zijn nu een vijftal algemene reglementen, nl. het Algemeen reglement voor rivieren en Rijkskanalen (Stb. 1919, 765), het Rijkswegenreglement (Stb. 1927, 240), het Baggerreglement (Stb. 1934, 562), het Rijksrivierdijkenreglement (Stb. 1937, 576) en het Rijkszeeweringreglement (Stb. 1937, 579).

Een wezenlijk element van al deze reglementen vormen de verbodsbepalingen met een daaraan verbonden vergunningvereiste. Op grond daarvan worden vergunningen verleend voor tal van activiteiten waarbij de bescherming van waterstaatswerken met het oog op het doelmatig en veilig gebruik aan de orde is. Men denke bijvoorbeeld aan kabels en buisleidingen die langs wegen, vaarwegen of waterkeringen worden gelegd in het daartoe behorend beheersgebied of die deze waterstaatswerken kruisen. Andere onderwerpen zijn de aanleg van rioleringen, van brandstofverkoopspunten en weggebonden restaurants op het tot de weg behorende verzorgingsgebied, van bebouwingen (overkluizingen) over rijkswegen, alsmede de aanleg en verbetering van vaargeulen. Ook kleinere zaken zoals het innemen van standplaats met woonwagens e.d., het plaatsen van installaties voor bewegwijzering en van beplantingen vallen onder het vergunningvereiste.

Inmiddels is echter al enige tijd sprake van ontwikkelingen tengevolge waarvan de behoefte aan regelgeving – ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik – een wat ander aanzien heeft gekregen. Dit laatste geldt uit zowel praktisch als bestuursrechtelijk gezichtspunt. Zo zijn er nogal wat reglementaire bepalingen ter bescherming van waterstaatswerken waaraan in de dagelijkse beheerspraktijk geen behoefte meer blijkt te bestaan en die uit dien hoofde weinig of geen toepassing meer vinden. In een aantal gevallen is de beschermende werking van een bepaling voldoende overgenomen door voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens andere, meest nieuwe wetten zoals de Visserijwet, de Scheepvaartverkeerswet, de Wegenverkeerswet (sinds 1 januari 1995 de Wegenverkeerswet 1994), de Ontgrondingenwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. In de Wet van 1891 is daarmee trouwens al bij haar totstandkoming rekening gehouden, en wel in die zin dat de opdracht tot het stellen van regels bij artikel 1, eerste lid, van die wet uitdrukkelijk is beperkt tot datgene waarin niet bij andere wet of bij algemene maatregel van bestuur is voorzien. Een andere reden is, dat tal van verboden althans vergunningplichtige gedragingen niet meer corresponderen met de ontwikkeling van de techniek. Dit doet zich bijvoorbeeld voor ten aanzien van gebruik van bepaald materieel bij het baggeren of graven in rijkswateren. Verder is in de praktijk gebleken dat gedragingen die de beheerder van het werk in het belang van de verzekering van het doelmatig en veilig gebruik zou willen tegengaan, of althans reguleren door hantering van het vergunningvereiste, nogal eens moeilijk of – sterker nog – juist niet zijn te brengen onder een specifieke in de reglementen omschreven gedraging en daarmee ook aanleiding geven tot interpretatieproblemen.

Daarbij komt nog dat de reglementen soms op onderdelen van elkaar afwijken zonder dat daarvoor nu nog voldoende grond bestaat.

Deze omstandigheden waren al eerder de aanleiding tot het aanvankelijk voornemen de bestaande, hierboven opgesomde, beheersreglementen te vervangen door één algemeen reglement. Aldus werd dit voornemen ook aangekondigd in de memorie van toelichting op het voorstel tot wijziging van de Wet van 1891 (Kamerstukken II 1989/90, 21 721, nr. 3) dat heeft geleid tot de Wet van 13 mei 1991, Stb. 277 (zie voor de strekking van die wetswijziging de toelichting op artikel 3 van dit wetsontwerp).

Inmiddels zijn echter bij een nadere beschouwing van dat aangekondigde project van regelgeving nog een tweetal punten scherper naar voren gekomen waardoor de algehele herziening van regelgeving niet beperkt kan blijven tot de reglementen maar ook de Wet van 1891 zelf dient te omvatten.

De redenen hiervoor zijn gelegen in het navolgende. Bij het voorbereiden en het ontwerpen van bedoeld algemeen reglement bleek dat voor

de nieuwe regeling behoefte bestaat aan een meer op de behoeften van de huidige beheerspraktijk toegesneden instrumentatie.

Zo ontbreken thans in de Wet van 1891 de mogelijkheid tot oplegging van een bestuurlijke dwangsom, tot heffing van leges en tot doorberekening van specifieke kosten van technisch toezicht. Daarnaast zijn er ook enkele onderwerpen in de bestaande reglementen waarvan de primaire regeling naar huidige opvatting op wetsniveau thuis hoort en waarvoor de vaststelling van een nieuwe regeling de gelegenheid biedt. Te denken valt hierbij aan het vergunningvereiste, de sanctionering van niet-naleving van de voorschriften en de ministeriële bevoegdheid tot aanwijzing van toezichthoudende en buitengewone opsporingsambtenaren.

De realisering van dit programma van wensen op wetgevingsgebied zou tot een zodanig ingrijpende althans gecompliceerde wijziging van de inmiddels ruim honderdjarige wet moeten leiden, dat het beter lijkt deze te vervangen door een geheel nieuwe wet; en wel een die het primaat van de wet tot kenmerk heeft en die bovendien ook qua vormgeving op moderner leest is geschoeid.

2. Deregulering vergunningregeling

Zoals reeds opgemerkt, bestond aanvankelijk het voornemen de bestaande vijf algemene beheersreglementen te vervangen door één algemeen reglement voor alle waterstaatswerken in beheer bij het Rijk.

Intussen heeft een nader onderzoek binnen de Rijkswaterstaat plaatsgevonden naar aard en omvang van de vergunningpraktijk. Wat de omvang betreft is er uiteraard het effect van de grote overdrachtsoperaties. Bedoeld zijn hier de overdrachtsoperaties die tot doel hebben zo veel mogelijk een situatie te creëren waarbij het Rijk nog slechts waterstaatswerken in beheer heeft voor zover dat gevorderd wordt door zijn eigenlijke kerntaak, nl. het beheer van de natte en droge waterstaatkundige hoofdinfrastructuur.

Voor de droge infrastructuur heeft deze overdrachtsoperatie in zeer belangrijke mate haar beslag gekregen met de Wet herverdeling wegenbeheer (Stb. 1992, 563). Daarbij is per 1 januari 1993 het rijkswegenbestand teruggebracht van ca. 6000 km naar ca. 3000 km. De overdracht van natte-waterstaatswerken (kanalen, waterkeringen) verloopt meer geleidelijk.

Tegenover een getalsmatige afname van de te behandelen vergunningaanvragen staat dat het in relatief meer gevallen zal gaan om situaties waar het belang van de bescherming van de hoofdinfrastructuur, en van de daaraan voor de nationale economie verbonden vitale functies, zwaar weegt. De bescherming van de tot essentieel rijksbeheer behorende waterstaatswerken stelt hoge eisen aan het bepalen van de technische voorschriften en aan het toezicht op de naleving.

Aan de andere kant is – ook al omdat de beschermingsfunctie deels is overgenomen door evengenoemde nieuwe wetgeving – de diversiteit van de onderwerpen waarvoor het vergunningvereiste nodig is en moet worden gehandhaafd geringer geworden; zeker in vergelijking tot de periode waarin de reglementen tot stand kwamen en de jaren nadien. In feite kan nu al worden gewerkt met een meer beperkt aantal verbodsbepalingen. Dit laatste, gevoegd bij de wens om ook andere, in de reglementen geregelde onderwerpen op wetsniveau te regelen, doet de behoefte vervallen aan een afzonderlijk uitgewerkt beheersreglement naast een beheerswet. Ook de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving heeft geadviseerd de materie te integreren in de nieuwe wet. Aldus kunnen bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet de bovengenoemde reglementen

komen te vervallen. Artikel 10, eerste volzin, voorziet met het oog daarop in een overgangsbepaling.

Een aspect van deze dereguleringsoperatie is ook dat, door verbodsbepalingen in de afgeslankte vorm op te nemen in één geïntegreerde regeling en het schrappen van allerlei gedateerde en overbodig geworden bijzondere voorschriften, de overzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger en het bedrijfsleven is gediend.

3. Bestuurslasten en lasten voor burger en bedrijfsleven

Zoals gezegd, is tengevolge van reeds gerealiseerde vrij omvangrijke beheersoverdrachten niet alleen de beheerssituatie voor het Rijk overzichtelijker geworden maar is ook het aantal vergunningplichtige situaties – en in verband daarmee het aantal te behandelen vergunningaanvragen van burger en bedrijfsleven – gereduceerd. Het wetsontwerp sluit met deze opzet van de verbodsbepalingen aan op de reeds bestaande ontwikkeling van de beheers- en vergunningpraktijk en schept geen nieuwe lasten. Ook verder bevat de wet geen nieuwe verplichtingen op dit punt die eventueel zouden leiden tot intensivering van toezicht of handhavingsinspanning. Algemene voorschriften en verplichtingen uit de reglementen zijn niet overgenomen omdat zij – voorzover al niet overbodig of verouderd – naar huidig inzicht behoren tot hetgeen in aanmerking kan komen om te worden verbonden aan de individuele vergunning. Van enige verlichting van bestuurslasten kan sprake zijn bij de toepassing van het instrument van de bestuursdwangsom (zie de toelichting op artikel 7). Daarmee kan nl. beter dan tot nu toe worden bewerkstelligd dat degene die aansprakelijk is voor wat in strijd met de wet is gedaan of nagelaten zelf in actie komt. Verder kan enige verzwaring van financiële lasten voor burger en bedrijfsleven ontstaan bij invoering van leges en doorberekening van kosten van bepaald technisch toezicht (zie toelichting op artikel 4).

4. Handhaving en sanctionering

Het toezicht op naleving van de voorschriften geschiedt vanuit de dienstkringen van de regionale directies van de Rijkswaterstaatsdienst. De handhaving capaciteit bestaat in het personele vlak uit daar werkzame technische ambtenaren en opzichters (specialistische deskundigheid) en het op de objecten werkzame personeel, zoals brug- en sluismeesters, kanaal- en riviermeesters, kantonniers, alsmede de gezagvoerders en schipper van dienstvaartuigen. Bij de uitoefening van hun taak kunnen zij de nodige aanwijzingen geven in het belang van het doelmatig en veilig gebruik van het betrokken waterstaatswerk. Deze aanwijzingen dragen niet zozeer – zoals vroeger nogal eens het geval zal zijn geweest – een bevelsmatig karakter (in de reglementen hebben de betrokken ambtenaren nu nog een dergelijke bevelsbevoegdheid) doch strekken er in de eerste plaats toe om in een bepaalde situatie, in overleg met belanghebbenden, een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden. Anders ligt het wanneer het voortduren van een door overtreding van een verbod geschapen toestand in strijd is met wat voor de toestand van het waterstaatswerk nog aanvaardbaar is. Voorop staat in dat geval het eventueel gebruik van de bevoegdheden tot uitoefening van bestuursdwang. Slechts in het uiterste geval, dat wil zeggen wanneer bij de uitoefening van het toezicht het vermoeden rijst dat sprake is van een (dreigend) strafbaar handelen, zal de behoefte aanwezig zijn om beroep te doen op de reguliere politie met algemene opsporingsbevoegdheid. In de huidige beheerspraktijk is dat overigens niet frequent het geval. Aanleiding daartoe zal vooral kunnen zijn indien een verboden gedraging kans doet ontstaan of heeft doen ontstaan op grote materiële schade bij een onderdeel van de bij het Rijk in beheer zijnde hoofdinfrastructuur of

belemmering voor een daaraan verbonden vitale functie. Alhoewel hier, als gezegd, primair een optreden door ambtenaren met algemene opsporingsbevoegdheid op zijn plaats is, valt rekening te houden met specifieke situaties waarin het enkel kunnen doen van een beroep op reguliere politie bezwaarlijk zou kunnen zijn. Met het oog daarop wordt in artikel 5, tweede lid, voorgesteld het mogelijk te maken dat bepaalde waterstaatsambtenaren, ook vanwege hun meer specialistische deskundigheid, worden aangewezen tot buitengewoon opsporingsambtenaar in de zin van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering. Per dienstkring zou in beginsel aan één toezichthoudend ambtenaar opsporingsbevoegdheid kunnen worden toegekend voor de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en tevens (in enkele van die dienstkringen) voor de Rivierenwet en eventueel nog andere mede door de rijkswaterstaat uit te voeren waterstaatswetten. Dit zou betekenen dat tot dat doel (dus los van de handhavingscapaciteit voor milieudelicten) ongeveer 60 waterstaatsambtenaren qua opleiding en vorming moeten gaan voldoen aan de eisen van het krachtens de Politiewet 1993 vastgestelde Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (Stb. 1994, 825).

In het ontwerp is de strafrechtelijke sanctie van de Wet van 1891 – zij het in eenvoudiger vorm, zie de toelichting op artikel 11 – overgenomen. Dat betekent niet dat daarmee voor sanctionering definitief is gekozen voor (enkel) een strafrechtelijke sanctie of dat althans meer ten principale wordt afgezien van de introductie van de bestuursrechtelijke boetesanctie – hetzij naast hetzij in de plaats van – de strafrechtelijke sanctie.

Ten aanzien van de strafrechtelijke sanctie, zoals die thans is opgenomen in dit wetsontwerp, gelden de volgende overwegingen. Bij de voorgestelde Wet beheer rijkswaterstaatswerken gaat het om de vervanging op eerder genoemde gronden van de Wet van 1891, en dus in zoverre niet om wettelijke regeling van een nieuw onderwerp. Ten aanzien van de op de Wet van 1891 gebaseerde beheersreglementen is ook niet sprake van een handhavingstekort. Het feitelijk beroep dat op het strafrechtelijk apparaat wordt gedaan voor het onderhavige soort regels is zeer beperkt, en zal in de handhavingspraktijk van de nieuwe wet niet behoeven toe te nemen. Anderzijds zal het onderzoek naar de wenselijke uitbreiding althans modificatie van het handhavingsinstrumentarium – door introductie van de bestuurlijke boete – zich in principe moeten uitstrekken over het complex van regelingen van het waterstaatkundig beheer en de daarbij gevolgde en te volgen handhavingspraktijk. Daartoe behoort ook de waterschapsverordening (de zg. waterschapskeur). Het bedoelde onderzoek is onderdeel van het wetgevingsprogramma van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in overleg met het Ministerie van Justitie. Daarom lijkt het beter dat een wetsvoorstel over de bestuurlijke boete en de regeling daarvan zal gaan over een reeks wetten, met inbegrip van de (ontwerp) Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

5. Intrekking Verkeerswet tegen lintbebouwing

Sinds de totstandkoming van de Wet van 1891 heeft het uitgangspunt gegolden dat regeling bij bijzondere wet (in plaats van regeling binnen het kader van de algemene wet) slechts zou moeten geschieden op grond van specifieke kenmerken van de te regelen materie. Dit was met name het geval bij de Rivierenwet en heeft ook mede een rol gespeeld bij het totstandbrengen van een bijzondere wet, de Verkeerswet tegen lintbebouwing (Stb. 1937, 522). Dit geschiedde ter bescherming van een specifiek rijkswegenbelang, te weten het voorkomen van (verdere) lintbebouwing langs grote wegen. Destijds was lintbebouwing immers hinder en onveiligheid voor het groeiende snelverkeer gaan opleveren. Lintbebouwing leidde tot ongewenst gebruik van de weg door aanwo-

nenden en tot het belemmeren van het vrije uitzicht voor het verkeer door de bebouwing. Daarnaast was lintbebouwing ook voor de gewenste verbreding van rijkswegen vaak een fysieke of financiële belemmering gaan vormen. In 1937 is met de totstandkoming van de Verkeerswet tegen lintbebouwing (VTL) voorzien in deze problematiek door een bouwverbod behoudens ontheffing, en wel binnen een strook van vijf meter uit de grens van de weg (artikel 4). Artikel 5 van die wet verklaart de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd tot instelling van een bouwverbod in een bredere strook tot maximaal 30 meter uit de as van de weg.

Eveneens ter bescherming van het verkeersbelang bevat artikel 8 van die wet een verbod van uitwegen op rijkswegen en het aanleggen van werken in verband daarmee, behoudens ontheffing.

Ten tijde van de totstandkoming van de VTL waren deze voorzieningen noodzakelijk omdat een passend instrumentarium in bestaande wetgeving ontbrak. Sindsdien hebben zich op het gebied van zowel wetgeving als van verkeer en infrastructuur de nodige wijzigingen voorgedaan. De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt de basis tot het – met het oog op het betrokken rijksbelang – opnemen van een bouwverbod in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Daarnaast zijn er de mogelijkheden die de toepassing van bepalingen, gesteld bij of krachtens de Wet Geluidhinder en de Wegenverkeerswet 1994, bieden. Verder zijn vele wegen, met name na de laatste wereldoorlog, door het Rijk aangelegd als autosnelwegen waarbij er een brede bebouwingsvrije zone langs de weg rijkseigendom is en langs de snelweg vaak vluchtstroken en parallelwegen zijn gelegen. Door die omstandigheid kan lintbebouwing langs die wegen ook zonder toepassing van de VTL worden tegengegaan. Door fysieke belemmeringen, zoals vangrails, is het heden ten dage bovendien onmogelijk om op autosnelwegen op andere wijze dan via de daar voor bestemde toegangswegen te komen.

Tengevolge van de meergenoemde Wet herverdeling wegenbeheer zijn bij het Rijk hoofdzakelijk autosnelwegen in beheer. Voorlopig zijn ook enkele niet-autosnelwegen nog in rijksbeheer.

Voor eventuele aanleg van een nieuwe uitweg, of wijziging van een bestaande, zal de vergunningregeling van de nieuwe wet toepassing kunnen vinden.

Uit het bovenstaande blijkt dat aan een bijzondere wettelijke regeling als de VTL, en daarmee ook aan een bijzondere wet naast de Wet van 1891, geen behoefte meer is. Daarom voorziet artikel 17 van dit wetsontwerp in intrekking. Een regeling zal moeten worden getroffen voor ontheffingen van het uitwegverbod van artikel 8 van de VTL. Artikel 10, tweede volzin, voorziet hierin. Bestaande ontheffingen worden volgens die bepalingen gelijkgesteld met een vergunning op grond van de nieuwe wet.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, eerste lid

De Wet van 1891 kent geen begripsbepaling van waterstaatswerken doch een afbakening van onderwerpen ten aanzien waarvan krachtens die wet regels kunnen worden gesteld: daartoe geeft zij een opsomming van soorten gedragingen die in de meeste gevallen specifiek zijn voor daarbij opgesomde waterstaatswerken. Ook bij de totstandkoming van die wet werd ingezien dat voor een algemene beheerswet noch een begripsbepaling noch een opsomming van waterstaatswerken kon dienen, ook al vanwege het gevaar van onvolledigheid.

De systematiek van dat artikel 1 sluit goed aan op een stelsel dat bestaat uit een reeks afzonderlijke reglementen voor afzonderlijke onderwerpen

en categorieën van waterstaatswerken, zoals bij de totstandkoming van de wet voor ogen stond. Bij het sterk vereenvoudigde stelsel van bepalingen waarin het wetsvoorstel voorziet (mede ter vervanging van het reglementenstelsel) past, dat in de wet wordt aangegeven op welke soorten van waterstaatswerken die regels van toepassing zijn. Uitgangspunt daarbij is overigens dat de materiële inhoud dezelfde blijft. Gekozen is derhalve voor een opsomming van algemene categorieën van waterstaatswerken. Deze vervangt de toch nog vrij gedetailleerde opsomming welke is terug te vinden in artikel 1 van de Wet van 1891 en de reglementen.

Voordeel van de nieuwe opzet is ook dat zij meer overzichtelijk is: zij noemt de drie hoofdbestanddelen van de infrastructuur in beheer bij het Rijk, te weten wateren, waterkeringen en wegen, inclusief hetgeen tot elk van de categorieën wordt gerekend omdat het daaraan is verbonden in fysieke of althans functionele zin. Voorbeelden van dat laatste zijn: oevers, bij eb droogvallende slikken en platen, boorden, beschoeiingen, bermen, los- en laadplaatsen, meerpalen, duikers, dienstgebouwen, gemalen, sluizen, bruggen en veerponten. Het gaat bij dit alles om werken die als object bestanddeel zijn van de infrastructuur en die een functie hebben voor de instandhouding van het waterkerend of waterafvoerend vermogen respectievelijk voor de bruikbaarheid van de vaarweg of de weg.

Waterstaatswerken in beheer bij het Rijk zijn in hoofdzaak al die werken die behoren tot de waterstaatkundige hoofdinfrastructuur. Het feit dat zij bij het Rijk (Rijkswaterstaat) in beheer zijn mag bij de betrokkenen voldoende bekend worden verondersteld. Bovendien wordt waar nodig – meestal in verband met bepaalde verboden of beperkingen met betrekking tot het betreden of het gebruik (met uitzondering van het openbaar verkeer) – ter plaatse aangegeven dat het een rijkswaterstaatswerk betreft. De term waterstaatswerken stemt overeen met de niet alleen in de Wet van 1891 maar ook elders in de waterstaatswetgeving gebezigde terminologie (vgl. artikel 1 van de Waterstaatswet 1900, zoals gewijzigd bij de Wet van 8 november 1988, Stb. 188). Het is een verzamelbegrip voor objecten van waterstaatkundige zorg. Voor het onderhavige betreft dit meer concreet de bescherming van die objecten uit een oogpunt van functies op het gebied van de infrastructuur. Dit verklaart tevens dat in de Wet van 1891, en ook in dit wetsvoorstel, naast wegen en waterkeringen ook wateren tot de waterstaatswerken worden gerekend. Verder behoren tot de wateren niet alleen de rivieren en rijkskanalen (zoals in het gelijknamige reglement) maar ook het IJsselmeer en zijn door inpolderingswerken gevormde randmeren, de Waddenzee en de territoriale zee (zie ook de toelichting op het tweede lid).

Bij de term wateren moet nog worden opgemerkt, dat het bij het zg. infrastructureel beheer daarvan – waarop deze wet primair betrekking heeft – niet gaat om het water als stof dan wel als milieucomponent, maar om een water als geografisch te bepalen, meestal ook onder een aardrijkskundige benaming bekend, object van beheerszorg (waterstaatswerk) met alles wat daartoe naar zijn aard behoort. Als waterstaatswerk beschouwd bestaat een water uit een bak, omvattende de bodem en de oevers met het zich daarboven en daartussen bevindend water (waarin de vaarweg) en eventueel boven het wateroppervlak uitstekende bodemdelen. Het infrastructureel beheer van een water wordt dan ook wel aangeduid als het bakbeheer. De term wateren in deze wet heeft de voorkeur boven de term oppervlaktewateren, die in het spraakgebruik en ook in de regelgeving meer met het waterhuishoudkundig beheer in verband pleegt te worden gebracht.

Tweede lid

De Wet van 1891 begrijpt onder wateren uitdrukkelijk ook de territoriale zee (artikel 1, onder 1° van die wet). De desbetreffende voorschriften, met name de verbodsbepalingen, zijn opgenomen in het Baggerreglement (artikel 8 e.v.). Ook hier gaat het om het infrastructurele aspect van het doelmatig en veilig gebruik, met accent op bodemactiviteiten. Hierbij moet o.a. worden gedacht aan de hydrologische invloed van het baggeren en graven in de zeebodem op de zandbeweging langs de kust en daarmee op de vooroevers en de stranden. Dit raakt ook de zorg voor de kustlijn die berust bij het Rijk (vgl. in dit verband artikel 8 van het ontwerp van de Wet op de waterkering, Kamerstukken 1988/89, 21 195, nrs 1–3). Daarnaast vergt de zorg voor het doelmatig en veilig gebruik van de zeebodem een vrij intensieve bemoeienis (door de Directie Noordzee van de Rijkswaterstaat) met activiteiten op de zeebodem. Behalve van zandwinprojecten (die vergunningplichtig zijn op grond van de Ontgrondingenwet) zijn er, in verband met de exploratie en exploitatie van bodemrijdommen – op wisselende locaties in territoriale zee – ook andere bodemgebonden activiteiten die regulering behoeven in verband met talrijke verspreide en reeds met vergunning aanwezige objecten, (pijpleidingen, telecommunicatiekabels, boorputten, offshoreplatforms e.d.). Te denken valt aan voorschriften met betrekking tot de locatie of het tracé, de diepteligging en de gronddekking en ook de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd.

Artikel 2, eerste lid

Deze verbodsbepaling is afgestemd op de vergunningpraktijk op basis van de in het algemeen deel van deze memorie genoemde beheersreglementen. Het onder a omschreven vergunningplichtig handelen, dat betrekking heeft op het maken en behouden van werken, moge voor zich spreken. Bij de in onderdeel b opgesomde gedragingen moet worden bedacht dat (uiteraard) niet iedere willekeurig doen geraken van een voorwerp of hoeveelheid van een bepaalde stof aan vergunningplicht is onderworpen, doch alleen dat handelen dat – zoals de aanhef van het artikellid aangeeft – valt te zien als een beoogde wijze van gebruik van het betrokken waterstaatswerk en dat relevant is voor de toestand van dat waterstaatswerk. Het plaatsen van voorwerpen, respectievelijk het laten staan of liggen, kan zowel betreffen hoeveelheden voorwerpen van een bepaalde soort (bijvoorbeeld tijdelijke opslag van materialen) als een bepaalde zaak, zoals een woonboot waarmee ligplaats wordt genomen in een rijkswater.

Derde lid

In onderdeel a moet bij gewoon onderhoud worden gedacht aan uitvoering van louter onderhoud en kleine verbeteringen. Zo zal bij wegen voor herbestrating of aanbrengen van verlichting geen vergunning nodig zijn maar wél voor reconstructies van wegvakken of aanleg van verkeersvoorzieningen (verkeersregelinstallaties) en parkeervoorzieningen waarbij de inrichting van de rijbanen wordt aangepast. In rijkswateren zal bijvoorbeeld geen vergunning zijn vereist voor onderhoudsbaggerwerk.

Onderdeel b betreft het navolgende. Voorzover de aard of de functie van een bepaalde categorie waterstaatswerken tot een daarop toegesneden regeling voor het beheer heeft geleid, moet daarmee rekening worden gehouden. Nu de VTL zal worden ingetrokken, is dit enkel nog van belang voor de regeling van de Rivierenwet. Ten aanzien van handelingen of andere gedragingen in het zomer- of winterbed van rivieren en stromen is voldoende dat – zoals thans ook het geval is ingevolge de Wet van 1891 –

daarop het wettelijk regime van toepassing is van de Rivierenwet. Dat regime wordt wat de inhoud en toepassing van verbodsbepalingen bepaald door het openbaar rivier- en stroombelang in de zin van die wet.

Artikel 3

Zoals opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, zijn doel en strekking van de nieuwe wet dezelfde als die van de Wet van 1891 die zij beoogt te vervangen. De formulering van doel en strekking is hier dan ook evenals in de considerans van het wetsontwerp, overgenomen voor de uitoefening van bevoegdheden op het gebied van de vergunningverlening en van andere wettelijke bevoegdheden.

Evenzo is – in samenhang met het voorafgaande – de formulering van het tweede lid overgenomen van artikel 1, tweede lid, van de Wet van 1891, dat werd ingevoegd bij de Wet van 13 mei 1991, Stb. 277. Doel van die wetswijziging was het belangenkader, dat bij de totstandkoming door de omschrijving in artikel 1 was beperkt tot typisch waterstaatkundige belangen, te verbreden conform de hedendaagse opvatting. Vóór de opheffing van die beperking in 1991 ontbrak – gelet ook op het specialiteitsbeginsel in het bestuursrecht – de wettelijke mogelijkheid om bij de toepassing van reglementsbeperkingen naast waterstaatkundige belangen (de bescherming van «het doelmatig en veilig gebruik») ook andere belangen aanvullend te betrekken. Het betreft hier de zg. «brede kijk» zoals die al enige tijd in de praktijk van het waterstaatsrecht ook bij waterschappen en andere overheden ingang heeft gevonden en waarbij blijkens de toelichting op het betreffende wetsontwerp vooral werd gedacht aan belangen van landschap, natuur en cultuurhistorie (de zg. LNC-waarden); een en ander geldt met de restrictie dat die mogelijkheid er alleen is in situaties waarin niet een andere, daarvoor primair in het leven geroepen regeling, naast de beheersregeling toepassing moet vinden.

Artikel 4

Deze bepaling biedt de mogelijkheid tot het heffen van leges. Het belastbare feit wordt omschreven als het in behandeling nemen van de aanvraag. Daaruit volgt tevens dat het bedrag van de leges vooraf moet worden voldaan. In het algemeen zal het gaan om bepaalde vaste bedragen voor de kosten van beoordeling van de vergunningaanvraag en het opstellen van de vergunning. Het ligt niet in de bedoeling – gezien ook de perceptiekosten – om gevallen waarin het praktisch gaat om standaard-beschikkingen in de heffing te betrekken. Voor het overige bestaat het voornemen om de vergunningen bij de algemene maatregel van bestuur in categorieën op te delen, en wel op zodanige wijze dat per categorie één tarief kan worden vastgesteld. Voor de methodiek zal aansluiting kunnen worden gezocht bij die van de model-legesverordening van de Unie van Waterschappen voor zover het betreft vergelijkbare keurvergunningen. Dat neemt niet weg dat er gevallen zijn, waarin het werken met een eenheidstarief niet tot het gewenste resultaat leidt. Voor die gevallen zal bij die algemene maatregel van bestuur worden voorzien in de mogelijkheid van het in de leges doorberekenen van kosten op basis van een aan de aanvrager, voorafgaande aan het definitief in behandeling nemen van de aanvraag, te verstrekken begroting. Te denken valt hierbij aan kosten van bekendmaking en mededeling in de gevallen dat toepassing wordt gegeven aan de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. Verder aan kosten in situaties, waarin externe specialistische adviezen moeten worden ingewonnen, zoals voor de toetsing van bij een vergunningaanvraag overgelegde sterkte-berekeningen voor het leggen van buisleidingen.

Gezien de eerdergenoemde relatie tot de Rivierenwet wordt in artikel 13 van dit wetsvoorstel voorgesteld eenzelfde bepaling als die van het onderhavige artikel 4 op te nemen in die wet.

Artikel 5

De materie van deze bepaling kwam reeds aan de orde in onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie. De aanwijzing van toezichhoudende respectievelijk opsporingsambtenaren is destijds opgenomen in de betreffende reglementen, op grond van de algemene delegatiebepaling van artikel 1, eerste lid, van de Wet van 1891 (met aanwijzing, krachtens artikel 3 van die wet, van bepaalde categorieën ambtenaren van rijkswaterstaat als ambtenaren bevoegd tot uitoefening van bestuursdwang). Zij behoort echter zoals eerder opgemerkt tot de onderwerpen die regeling behoren te vinden op grond van een uitdrukkelijke wetsbepaling.

Artikel 6

Behoeft bestaat aan de mogelijkheid om als beheerder ook in de niet aan de algemene vergunningplicht van artikel 2 onderworpen gevallen een bepaalde aanwezigheid op of een bepaald gebruik van een waterstaatswerk op duurzame wijze te kunnen tegengaan.

Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om het gebruik door het openbaar verkeer waartoe immers het instrumentarium dient van de Wegenwet, de Wegenverkeerswet 1994, de Scheepvaartverkeerswet, alsmede de aanvullende verordeningsbevoegdheid van de gemeenten. Wat de waterstaatswerken betreft kan daarbij onder meer worden gedacht aan pleisterplaatsen, bermstroken, zeeweringen, los- en laadplaatsen. Op deze wijze is verzekerd dat plaatselijk de nodige beperkingen ter bescherming van de waterstaatkundige functie (of op grond van artikel 3, tweede lid, een ander belang) kunnen worden gesteld, ook voor zover het Rijk niet zelf eigenaar is – en dus niet gebruik kan worden gemaakt van een met artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht gesanctioneerd verbod. Langs deze weg kan worden aangegeven – zoals nu ook wel is uitgewerkt in reglementsbepalingen – dat een bepaald object (sluizencomplexen, waterkeringen) dan wel het daartoe behorende beheersgebied niet toegankelijk is voor een bepaald gebruik zoals bijvoorbeeld het vissen van schelpen of het laten weiden van vee op kanaalgronden etc. etc. Het praktisch middel daartoe is het plaatsen van een bekendmaking bij het waterstaatswerk. De in dit aan de minister van Verkeer en Waterstaat verleende bevoegdheid is dan ook uitdrukkelijk aan dat middel gerelateerd.

Artikel 7

De Wet van 1891 voorziet in artikel 3 in de bevoegdheid tot uitoefening van bestuursdwang door daartoe aan te wijzen (waterstaats)ambtenaren. Artikel 8 van het ontwerp beoogt deze te vervangen door een regeling zoals die thans onder meer voorkomt in de Waterschapswet (Stb. 1991, 444), de Gemeentewet (Stb. 1992, 92) en de Provinciewet (Stb. 1992, 550) en waarbij die bevoegdheid wordt toegekend aan een bestuursorgaan. In de handhavingspraktijk is gebleken van de behoefte te kunnen beschikken over het middel van oplegging van een dwangsom. Deze is vast bestanddeel van de in de geciteerde wetten voorkomende regeling van de bestuursdwang. Eenzelfde behoefte bestaat ook ten aanzien van de Rivierenwet. Door de vervanging van de bestuursdwangregeling in beide beheerswetten zal het Rijk op dit punt beschikken over hetzelfde instrumentarium, inclusief dat van de oplegging van een dwangsom, als andere overheden bij het beheer van waterstaatswerken.

In de tweede volzin wordt voor de verdere regeling van de bestuursdwang een aantal bepalingen van de Waterschapswet van overeenkomstige toepassing verklaard. De praktische reden hiervan is dat het hier een voorziening betreft van een betrekkelijk tijdelijk karakter omdat deze volzin kan komen te vervallen wanneer het wetsvoorstel derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II, 1993/94, 23 700) het Staatsblad heeft bereikt en de aanpassingswetgeving in werking treedt. In dat licht moet ook worden gezien dat gekozen is voor het van overeenkomstige toepassing verklaren van bepalingen uit een reeds bestaande wet en wel uit de Waterschapswet.

De keuze van die laatste wet berust op de overweging dat de verbodsbepalingen van het wetsvoorstel – evenals die welke nu krachtens de Wet van 1891 zijn gesteld – en die van de Rivierenwet wat de onderhavige materie betreft goed vergelijkbaar zijn met die in waterschapskeuren.

Artikel 8

Deze bijzondere binnentredingsbepaling komt overeen met die van artikel 6 van de Wet van 1891 na de aanpassingswetgeving (Stb. 1994, 573) in verband met de Algemene wet op het binnentreden. Bij bedoelde aanpassing is de bevoegdheid tot het – zo nodig – ook betreden van het woongedeelte gehandhaafd. De praktische overweging daartoe was dat op binnenvaartschepen de gedeelten die tot wonen onderscheidenlijk tot werken zijn bestemd nogal eens niet scherp zijn gescheiden althans in open verbinding met elkaar staan.

Voor de uitoefening van de bevoegdheid tot het betreden van een (mede) tot woning bestemd gedeelte zijn de waarborgen die worden geboden in de Algemene wet op het binnentreden van toepassing. Dit omvat de eisen omtrent (onder meer) de legitimatie, de voorafgaande mededeling van het doel van het optreden, het voorafgaand vragen van toestemming van de bewoner, alsmede – ingeval van binnentreden zonder toestemming – het opmaken van een verslag daarvan dat binnen vier dagen nadien aan de bewoner moet worden verstrekt.

In de jurisprudentie op artikel 8 EVRM (verwezen zij naar de zaak-Kruslin/Huwig EHRM 24 april 1990, NJ 1991, 523) is vastgesteld, dat de toegelaten inbreuken op het in dat artikel gegarandeerde recht met adequate en effectieve waarborgen moeten zijn omkleed. Dat betekent onder meer dat de desbetreffende regeling toegankelijk dient te zijn en dat de betrokkene moet kunnen voorzien welke omstandigheden van dien aard zijn dat een inbreuk op zijn recht is gerechtvaardigd. Daarnaast dient de mogelijkheid van rechterlijke toetsing te bestaan.

Waar de grenzen van de bevoegdheid door dit voorstel in samenhang met de Algemene wet op het binnentreden bij wet worden vastgelegd, is aan het vereiste van de kenbaarheid voldaan. De omstandigheden die een inbreuk rechtvaardigen zijn met de daaraan gestelde begrenzungen voorzienbaar. De bevoegdheid zich aan boord van vaartuigen te begeven met inbegrip van de tot bewoning bestemde gedeelten daarvan is gekoppeld aan de verzekering van de naleving en handhaving van de in de wet omschreven verbodsbepalingen en de aan vergunningen verbonden algemene of bijzondere voorschriften en beperkingen.

Het betreft bij de uitoefening van de bevoegdheid tot binnentreden handelingen die worden verricht met het oog op de vaststelling van een eventuele overtreding; met name het verbod om zonder vergunningen, of in strijd met aan een vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen in of op een waterstaatswerk.

Binnen die begrenzing is het binnentreden van mede tot bewoning bestemde gedeelten slechts toegelaten voorzover dat voor de vervulling van die taak redelijkerwijs nodig is.

Dat laatste betekent dat de uitoefening van de bevoegdheid een beoordeling op doelmatigheid en aanvaardbaarheid vergt van de mogelijkheden om vast te stellen of de betrokken voorschriften zijn of worden nageleefd. Zoals hierboven is vermeld, kan de uitoefening van deze bevoegdheid tot binnentreden worden onderworpen aan het oordeel van de rechter. Voor de rechterlijke toetsing is ook van belang de verplichting, verslag op te maken van een eventueel binnentreden zonder toestemming van de bewoner.

Artikelen 9 en 12

De regeling van artikel 9 komt overeen met die van de artikelen 4 en 5 van de Wet van 1891, behoudens enige aanpassing waar de redactie van de huidige bepalingen wat gedateerd lijkt. Laatstbedoelde artikelen geven de Staat het recht conservatoire maatregelen te nemen alsmede het recht tot het onmiddellijk aanwenden van de door of namens het schip betaalde borgsom.

Artikel 1 geeft aan dat onder waterstaatswerken waarop deze wet van toepassing is ook wateren moeten worden begrepen. De onderhavige wettelijke voorziening heeft derhalve niet enkel betrekking op schade aan voorwerpen, zoals bijvoorbeeld bij aanvaring van een sluisdeur, maar ook op schade die ontstaat doordat bij een schadevaring olie of andere verontreinigende stoffen te water zijn geraakt en deswege schoonmaakkosten moeten worden gemaakt.

Het bovenstaande geldt dienovereenkomstig voor artikel 12 van dit wetsontwerp dat de overeenkomstige regeling van de Waterstaatswet 1900 ten behoeve van provincies, gemeenten en waterschappen vervangt door een nieuw artikel van gelijke strekking.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat de verwijzing naar te maken respectievelijk gemaakte kosten van bestuursdwang in de nieuwe bepaling niet meer voorkomt. In de praktijk komt dit bij toepassing van de overeenkomstige bepaling in de Wet van 1891 niet of zelden voor. Overigens is invordering van kosten van bestuursdwang een onderwerp waarvoor de Awb (derde tranche) een algemene regel, waarvan hier niet behoefte te worden afgeweken, zal bevatten.

Artikel 11

Zoals reeds gesteld in de inleiding van het algemeen deel van deze memorie, komen de bepalingen, waarvan overtreding bij de Wet van 1891 met straf wordt bedreigd, thans voor in een aantal reglementen. Inhoudelijk bezien vertonen deze bepalingen, ook wat betreft de ernst van het aan overtreding verbonden risico voor de veiligheid van personen en zaken, overeenkomst met de verbodsbepalingen in de Rivierenwet, en ook met die in waterschapskeuren op grond van de Waterschapswet en in provinciale vaarwegverordeningen op grond van de Provinciewet.

Op grond van de drie laatstgenoemde wetten kan overtreding van dergelijke bepalingen worden gestraft met geldboete van de tweede categorie. De Wet van 1891 daarentegen kent voor de hoogte van de maximum-geldboete nog een onderscheid tussen enerzijds verbodsbepalingen met betrekking tot openbare wateren bestemd voor de zeescheepvaart en waterstaatswerken die zijn gelegen in, over, onder, langs of bij die wateren (geldboete van de tweede categorie) en anderzijds

overige verbodsbepalingen (geldboete van de eerste categorie). Gezien echter de boetesanctie die kan worden gesteld op overtreding van verbodsbepalingen in (met name) de Rivierenwet en de bedoelde waterschaps- en provinciale verordeningen, wordt voorgesteld bedoeld onderscheid niet te handhaven en de strafsanctie te beperken tot één geldstraf, en wel geldboete van de tweede categorie. Verder wordt afgezien van hechtenisstraf, waartoe het huidige artikel 2 voor overtreding van eerstbedoelde categorie verbodsbepalingen de mogelijkheid biedt doch waaraan uit een oogpunt van straftoemeting geen behoefte bestaat.

Artikel 13

Voor de toelichting op de voorgestelde gelijktijdige aanpassing van de Rivierenwet moge worden verwezen wat betreft onderdeel A naar de toelichting op artikel 4 en wat betreft onderdeel B naar die op artikel 7.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink