

Vergaderjaar 1998–1999

26 584

Wijziging van de wet beheer rijkswaterstaatswerken en van enige andere wetten in verband met de rijksrivieren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Met de op 1 januari 1997 inwerkinggetreden Wet beheer rijkswaterstaatswerken werd een belangrijke stap gezet naar eenmaking, vereenvoudiging en ook deregulering van wettelijke regels op het gebied van infrastructureel beheer van rijkswaterstaatswerken (wegen, wateren en waterkeringen met bijbehorende kunstwerken en hetgeen verder naar hun aard daartoe behoort).

Bij die nieuwe wet werden ingetrokken de Wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken en de Verkeerswet tegen lintbebouwing.

Met deze wetgevingsoperatie was evenwel nog niet één geïntegreerd geheel van regels bereikt. Naast de nieuwe wet bleef nog in stand de Rivierenwet (Stb. 1908, 339) als regeling voor het beheer van de grote rivieren. Deze wet strekt blijkens haar considerans tot verzekering van de goede staat van de «voornamste rivieren en stroomden des Rijks». Daarmee is die wet gericht op de waterstaatkundige functies die deze wateren hebben te vervullen vanwege hun rivier- en stroomkarakter. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming en de uitvoering sindsdien van die wet gaat het hier om de primaire functie van afvoerweg en berging van hoogwater en ijs – vooral omwille van de veiligheid van het binnendijks (dat wil zeggen achter de hoogwaterkering) gelegen gebied – en daarnaast tevens om de functie van scheepvaartweg.

Sinds enige tijd is sprake van een beleidsintensivering in die zin, dat bedoelde afvoerfunctie en bergende functie zeer nauw en in verhoogde mate worden betrokken bij de plannen en maatregelen voor de hoogwaterbescherming alsmede – daar waar het de onbedijkte riviergedeelten betreft – voor de beperking van wateroverlast. In feite komt het er op neer dat de mogelijkheden, welke het rivierbeheer met inbegrip van uitvoering van rivierwerken daarvoor heeft te bieden, niet alleen optimaal worden benut maar ook verder in fysieke zin worden uitgebreid. Het

betreft hier de rivier met haar zomer- en winterbed als een geheel. De vierde Nota waterhuishouding (Regeringsvoornemen, september 1997), die daarbij de gedachte van de beleidslijn «Ruimte voor de Rivier» (Stcrt. 1997, nr. 87) volgt, rekent duurzame hoogwaterbescherming tot een van de belangrijkste doelstellingen van integraal rivierbeheer. Deze doelstelling is ook sterk benadrukt in het Deltaplan grote rivieren (kamerstukken II 1994/1995, 18 106, nrs. 54 en 57).

Het hier in algemene bewoordingen geschetste beeld heeft ook het streven versneld naar afronding van de wetgevingsoperatie inzake de regelgeving voor het infrastructureel beheer van rijkswaterstaatswerken, tot welke regelgeving de Rivierenwet van oudsher heeft behoord. In dat kader zal ook sprake kunnen zijn van enige vernieuwing. Zo is belangrijk dat in de betrokken wetgeving tot uitdrukking komt dat de daarin neergelegde bevoegdheden niet alleen het belang dienen van de instandhouding en verbetering maar waar nodig ook dat van de verruiming van het betrokken waterstaatswerk.

Na deze inleidende toelichting wordt hieronder ingegaan op de Rivierenwet, de relatie van die wet met de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de wenselijkheid van integratie, met name op het punt van het verbod- en vergunningstelsel, alsmede op de daarvoor nodige voorzieningen in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en enkele andere wetten. Daarbij worden ook betrokken de wettelijke voorzieningen voor de uitvoering van werken door het Rijk. In dat verband is ook een wijziging van de onteigeningswet aan de orde.

De Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving heeft in het haar gevraagde en op 5 oktober 1998 uitgebrachte advies doen weten geheel in te stemmen met haar voorgelegde wetsontwerp met memorie van toelichting.

De Rivierenwet van 1908 en de Wet van 28 februari 1891

Voor de rivieren in beheer bij het Rijk is sinds 1908 van kracht de Rivierenwet (Wet van 9 november 1908, Stb. 339, tot verzekering van de goeden staat der voorname rivieren en stroomen des Rijks). Daaraan was voorafgegaan de Wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken. Van die wet – hierna aangeduid als de Wet van 1891 – is voor het onderhavige vooral van belang dat zij blijkens haar artikel 1 de wettelijke basis ging bieden tot de vaststelling van beheersreglementen («reglementen van politie»). Ingevolge dat artikel 1 strekten de op grond daarvan te stellen voorschriften «ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het veilig en doelmatig gebruik van die werken». Op basis daarvan zijn nadien enkele algemene reglementen vastgesteld, waaronder een «Algemeen reglement voor rivieren en rijkskanalen».

Intussen was er in genoemd artikel 1 van de Wet van 1891 al rekening mee gehouden dat er daarnaast voor bepaalde aspecten of objecten van waterstaatszorg van het Rijk behoefte zou kunnen zijn aan nog een specifieke regeling. Zo gold bij de totstandkoming van die wet nog de «Publicatie van 24 februari 1806, houdende bepalingen omtrent het algemeen rivier- of waterregt over de rivieren en stromen dezer Republiek. Artikel 1 van de Wet van 1891 bevatte dan ook de clausule dat de daarin omschreven opdracht tot het stellen van voorschriften slechts gold «voorzover daarin niet bij of krachtens een bijzondere wet was voorzien». Een dergelijke (nieuwe) specifieke regeling werd in 1908 de Rivierenwet, welke tevens de genoemde Publicatie verving.

Verhouding Rivierenwet en Wet beheer rijkswaterstaatswerken

De Rivierenwet van 1908 voorziet in de eerste plaats in een verbod- en vergunningstelsel. Daarnaast bevat zij bevoegdheden voor het Rijk voor het uitvoeren van rivierwerken op gronden van anderen dan het Rijk; dat laatste betreft, zoals hierna ook nog ter sprake komt, een materie die in ruimere zin ook regeling heeft gevonden in paragraaf 6 van de uit dezelfde periode daterende Waterstaatswet 1900. Daarnaast bevatte de Rivierenwet aanvankelijk ook de regeling van het aan (rivier)overeigenaren toekomende aanwasrecht, welke regeling op 1 januari 1992 kwam te vervallen met de invoering van de boeken 3, 5 en 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Op de regeling voor uitvoering van rivierwerken wordt verder in deze memorie van toelichting nog ingegaan in het onderdeel «voorzieningen voor uitvoering van werken door het Rijk». Primair is thans van belang de regeling van het verbod- en vergunningstelsel in de Rivierenwet in relatie tot dezelfde soort regeling krachtens de Wet van 1891 en de wet die deze verving, te weten de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

De Rivierenwet heeft in haar hoofdstukken I en II een opzet die sterke gelijkenis bezit met die van de beheersreglementen ingevolge de Wet van 1891. Daartoe behoorde ook eerdergenoemd Algemeen reglement van politie voor rivieren en rijkskanalen. De Rivierenwet bevat nl. evenals dat reglement een opsomming van «voornamen rivieren en stroomen» met toebehoren waarop zij van toepassing is, met daarbij gevoegd een tamelijk gedetailleerde opsomming van gedragingen die ofwel zonder meer verboden zijn ofwel slechts kunnen worden verricht met een ministeriële vergunning.

Intussen kwam op 11 november 1996 de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot stand. Deze regeling trad in de plaats van niet alleen de regeling in de Wet van 1891 zelf maar (daarmede) ook in die van alle op die wet gebaseerde reglementen. Deze nieuwe wet voorzag in een overzichtelijker en tevens realistischer te handhaven regeling. Het middel daartoe bestond uit de invoering van enkele algemene verbods- en andere bepalingen op wetsniveau. Daarmee konden de oude beheersreglementen, met een veelheid van door hun detaillering en inhoud gedateerde (en in belangrijke mate tevens door niet waterstaatswetgeving overbodig geworden) voorschriften, geheel komen te vervallen.

Bij de Wet beheer rijkswaterstaatswerken werd de in 1937 tot stand gekomen Verkeerswet tegen lintbebouwing, evenals de Rivierenwet een bijzondere regeling naast de algemene regeling in de Wet van 1891, samen met die laatste wet ingetrokken. De overweging daarvoor was dat die Verkeerswet (al enige tijd) haar bestaansrecht had verloren. Een zover reikende conclusie kon toen niet worden getrokken ten aanzien van de Rivierenwet. Wel bestond ten tijde van de voorbereiding van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken het besef dat de zin van het afzonderlijk voortbestaan van die wet (althans in haar huidige vorm) nader zou moeten worden nagegaan. Volstaan werd voorlopig met een afbakeningsbepaling in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken: Ingevolge artikel 2, derde lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken heeft het algemene vergunningsvereiste in het eerste lid van die bepaling geen gelding (ook geen aanvullende) voor «gedragingen» in de rivier, dat wil zeggen in het zomer- of winterbed daarvan in de zin van de Rivierenwet.

Met het voorgaande is – kort gezegd – de volgende situatie ontstaan. Op het infrastructureel beheer van de rijksrivieren is de Wet beheer rijkswaterstaatswerken van toepassing, met uitzondering van de verbodsbepalingen en het daaraan verbonden vergunningsvereiste respectievelijk

de aansluitende bepalingen met betrekking tot handhaving en legesheffing. Daarvoor gelden de verbodsbepalingen en het vergunningvereiste van de Rivierenwet, met als criterium het belang van de waterstaatkundige functies van de rivier (artikel 3a). De aansluitende bepalingen van de Rivierenwet met betrekking tot handhaving en legesheffing verschillen inhoudelijk niet van de overeenkomstige bepalingen in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Integratie Rivierenwet met Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Uit het voorgaande komt het beeld naar voren van twee wetten die als «algemene» beheerswet voor rijkswaterstaatswerken respectievelijk als wet met bijzondere voorzieningen voor de grote rivieren (als speciale categorie Rijkswaterstaatswerken) beide rond de eeuwwisseling zijn tot stand gekomen. Terwijl ten aanzien van de algemene regeling met de vervanging door een nieuwe wet een belangrijke mate van vereenvoudiging en ook deregulering is bereikt van het verbod- en vergunningstelsel, is de situatie ten aanzien van de overeenkomstige beheersregeling voor de rijksrivieren praktisch dezelfde gebleven.

Dit laatste is tot op zekere hoogte wel verklaarbaar uit het specifieke karakter van het oude rivierrecht en het centrale beheer van de grote rivieren met de daaraan verbonden historie die teruggaat naar de instelling van de rijkswaterstaatsdienst.

Toch rijst de vraag, ook uit een oogpunt van integraliteit van waterstaatswetgeving, in hoeverre een naast elkaar bestaan van beide regelingen voor een verbod- en vergunningstelsel nog past bij de huidige inzichten inzake het beheer. In het verlengde van die vraag ligt de vraag naar de noodzakelijkheid van het naast elkaar bestaan van twee wetten.

De directe aanleiding voor de eerste vraag ligt bij de ontwikkeling van het beheer van de grote rivieren. Zoals al eerder werd opgemerkt, is het infrastructurele beheer van de rivieren aanzienlijk meer gericht gaan worden op niet enkel handhaving en bescherming van het bestaande, maar ook vergroting van ruimte voor de rivier om het hoofd te kunnen bieden aan een verhoogde kans van optreden van extreme hoogwaterstanden; dit laatste gelet op de in de komende eeuw te verwachten ontwikkeling van respectievelijk hoge rivierafvoeren bovenstrooms, zeespiegeldaling en stormfrequentie en -intensiteit in het benedenrivierengebied. Daarmee bestaat thans behoefte aan een stelsel van (algemene) verbodsbepalingen met een vergunningsvereiste voor het in brede zin kunnen reguleren van activiteiten in het rivierbed (zomer- en winterbed). Dit vergunningsvereiste hoeft niet beperkt te zijn tot activiteiten die de waterstaatkundige functies rechtstreeks en onmiddellijk kunnen aantasten. Te denken valt ook aan activiteiten, zoals het leggen van kabels en leidingen in het rivierbed, waarvan de ligging later belemmerend kan zijn bij uitvoering van werken voor rivierverruiming (hetzij voor verbreding of verlaging hetzij voor het «teruggeven» van ruimte door bijvoorbeeld herstel van hoogwatergeulen). Een ander aspect van doelmatig infrastructureel rivierbeheer is de regulering van het gebruik van de nog aanwezige ruimte in het winterbed die is gereserveerd voor compenserende waterstandsverlagende maatregelen.

In dat licht bezien beantwoorden de huidige bepalingen niet meer aan de behoefte van de beheerspraktijk. Bovendien zijn zij sterk gedateerd. Dit is alleen al zo door de omschrijving van de aan een verbod respectievelijk vergunningsplicht onderworpen gedragingen. Dit betreft behalve de eerder genoemde artikelen 4 en 5 van de Rivierenwet ook het artikel 7 van die wet, bevattende het verbod tot het aan enig gedeelte van het water

van de rivier geven van een «nieuwe stroombaan». Aan een dergelijk afzonderlijk verbod bestaat thans geen afzonderlijke behoefte meer naast het verbod tot het zonder vergunning maken van een werk in het rivierbed. Voorts is de opsomming van de bij die artikelen 4 en 5 verboden gedragingen nog geënt op een onderscheid tussen zomer- en winterbed. De enkele omstandigheid echter dat de rivier plaatselijk een zomer- en een winterbed heeft (met onderlinge begrenzing) behoeft niet langer een onderscheid te zijn voor de te reguleren gedragingen. In plaats van de huidige in die artikelen opgesomde gedragingen, valt zeker uit een oogpunt van integraal beheer veel meer te denken aan een stelsel van algemene verbodsbepalingen zoals de Wet beheer rijkswaterstaatswerken deze aanduidt in haar artikel 2.

Voorgaande feiten en omstandigheden leiden tot de slotsom dat het, zeker uit een oogpunt van duidelijkheid van het infrastructuurbeheer van waterstaatswerken als een complex, gewenst is om over te gaan tot integratie van regelgeving.

Voorzieningen voor objectbegrenzing en reikwijdte vergunningstelsel

Integratie van de onderhavige regeling van de Rivierenwet met die van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken vereist enkele bijzondere voorzieningen op het punt van begrenzing, zulks vanwege het specifieke karakter van het rivierbeheer en ook dat van de rivier zelf als object van waterstaatszorg (waterstaatswerk). Behalve het object betreft het ook de gelding daarbinnen van het vergunningsvereiste.

De Rivierenwet geeft in artikel 1, onderdelen a t/m g een wettelijke opsomming van «rivieren en stroomen» waarop de wet van toepassing is. Het opnemen van een dergelijke opsomming is historisch wel verklaarbaar. Daarvoor werd hierboven al gewezen op de parallelle met een soortgelijke opsomming in de op de Wet van 1891 gebaseerde, eveneens op die rijkswateren van toepassing zijnde, beheersreglementen. Deze laatste zijn met de vervanging van die wet door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken komen te vervallen. Daarbij komt, dat de opsomming hoe dan ook sterk gedateerd is en wel door verschillende oorzaken. Sommige hebben door de totstandkoming van afsluitingswerken het karakter van rivier (of stroom) verloren (Oosterschelde) of zijn binnen afzienbare tijd niet langer in rijksbeheer (Overijsselse Vecht). Anderen maken door de ruimte die zij van nature hebben niet een van andere rijkswateren (dan rivieren of stromen) te onderscheiden wettelijk instrumentarium infrastructuurbeheer nodig. In dat laatste geval kan worden volstaan met de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken in haar huidige vorm (Westerschelde, Dollard).

Verder bevat artikel 1 van de Rivierenwet na bovenbedoelde opsomming nog een afzonderlijke categorale aanduiding van wateren die geacht worden voor de afvoer- en bergingscapaciteit van de onderscheidene rivieren van belang te zijn op de enkele grond dat zij daarmee in open verbinding staan. Onderdeel g van genoemd artikel duidt deze aan als «vertakkingen, armen, inhammen, spranken of killen». Formeel gezien geldt voor die wateren de Rivierenwet ongeacht of zij tevens, evenals het hoofdwater, in beheer zijn bij het Rijk. De beheerspraktijk wijst echter uit dat aan toepassing op deze (zij)wateren, zeker voorzover niet in rijksbeheer, geen of nauwelijks behoefte bestaat en dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de wet toepassing vindt op hetgeen daadwerkelijk in rijksbeheer is.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat in een vernieuwd wettelijk systeem de handhaving van een opsomming in de zin van het huidige artikel 1 van de Rivierenwet geen praktische zin heeft.

Wel gehandhaafd zal moeten worden een specifieke regeling voor de begrenzing van de rivier in verband met haar dynamisch karakter, alsmede – in samenhang met dat laatste – een regeling van de reikwijdte onderscheidenlijk toepasselijkheid van het vergunningsvereiste (zowel geografisch als inhoudelijk).

In de Rivierenwet (artikelen 4 en 5) is er in voorzien dat het vergunningsvereiste uit een oogpunt van bescherming van de typische rivierfuncties onder bepaalde omstandigheden niet of niet ten volle hoeft te gelden, afhankelijk van de aard van de activiteit of van het jaargetijde waarin deze plaats vindt (zoals bijvoorbeeld het maken van noodkeringen in het winterbed). Bovendien is er bij artikel 6 van de Rivierenwet in voorzien dat het vergunningsvereiste in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gedeelten van het rivierbed buiten toepassing kan blijven in het bijzonder vanwege de ruimte die de rivier ter plaatse heeft. De betreffende algemene maatregel van bestuur (Besluit van 24 februari 1916, Stb. 84) is sinds zijn totstandkoming nog enkele malen aangepast, laatstelijk bij Besluit van 6 maart 1998, Stb. 164. Bij die wijziging is, hoofdzakelijk uit hoofde van zowel gewijzigd inzicht als gewijzigde omstandigheden betreffende de toegenomen kans van optreden van extreme rivierafvoer van de Maas, de uitzondering op de vergunningsplicht voor een niet onaanzienlijk deel van het onbedijkte gebied weer ongedaan gemaakt.

Het voorgaande heeft geleid tot het voorstel om, ter realisering van de in het voorgaande onderdeel uiteengezette integratiegedachte, in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken twee nieuwe bepalingen op te nemen, te weten de artikelen 1a en 2a. Deze worden hierna in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting elk afzonderlijk toegelicht. Artikel 1a betreft de regeling van de vaststelling van de zijwaartse begrenzing van de rivier (voor respectievelijk het bedijkte en het onbedijkte gedeelte). Artikel 2a betreft de beperkingen c.q. uitzonderingen op de toepasselijkheid van het vergunningsvereiste binnen de op grond van artikel 1a geldende begrenzing. Dit nieuwe artikel 2a bevat de opdracht tot de nadere uitwerking van een en ander bij algemene maatregel van bestuur. De bedoeling hiervan is, dat het geheel van uitzonderingen en beperkingen, zoals thans geregeld in meergenoemde algemene maatregel van bestuur uit 1916 (en ook op enkele punten in de wet zelf: zie de artikelen 4 en 5 van de Rivierenwet), zal worden opgenomen in een nieuwe algemene maatregel van bestuur. Met dat laatste kan tevens worden voldaan aan de eisen van zowel actualiteit, eenvoud en toegankelijkheid van deze materie.

Tenslotte valt er op te wijzen dat het wetsvoorstel, behalve tot integratie, eenmaking en daarmee tot meer doorzichtigheid van regels voor beheer van rijkswaterstaatswerken, ook leidt tot enige toename van lasten. De vergunningsplicht ondergaat immers in beperkte mate uitbreiding: Zoals hieronder nader uiteengezet in de toelichting op Artikel I, onderdeel C van het wetsontwerp, vervalt de in de Rivierenwet omschreven uitzondering op de vergunningsplicht voor rivierwaartse dijkverzwaring of dijkbekleding. Bovendien zal de vergunningsplicht zich ook uitstrekken tot bepaalde gedragingen die een toekomstige belemmering kunnen vormen bij uitvoering van rivierwerken, met name die tot rivierversuiming. Het betreft hier vooral het hebben van kabels en leidingen in het rivierbed. Deze en dergelijke gedragingen worden in het rivierbed vergunningplichtig evenals zij dat nu in andere rijkswaterstaatswerken reeds zijn op

grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (zie ook de toelichting op Artikel I, onderdeel D). Een en ander ligt trouwens al mede besloten in meergenoemde beleidslijn «Ruimte voor de Rivier», meer in het bijzonder in de beleidsintensivering ten aanzien van de niet «riviergebonden» bouw- en andere activiteiten in het rivierbed.

Op basis van het huidig inzicht bij de betrokken met rivierbeheer belaste regionale directies van de rijkswaterstaat zal het wetsontwerp, in het bijzonder voor de Rijntakken en de Maas leiden tot een toename van de ter zake van vergunningen te nemen besluiten van gemiddeld enkele tientallen per jaar.

Voorzieningen voor uitvoering van werken door het Rijk

De Rivierenwet kent in Hoofdstuk III (artikelen 15 e.v.) aan het Rijk tot «bescherming van het openbaar rivier- of stroombelang» zekere bevoegdheden toe met betrekking tot – kort weergegeven – binnen het zomer- of winterbed gelegen gronden van derden (eigenaren dan wel beperkt gerechtigden). Deze bevoegdheden omvatten blijkens artikel 15 het over die gronden aansluiten, doortrekken, onderhouden of veranderen van rivierwerken. Het betreft met name kribben, dammen en oeververdedigingen, eventueel ook voorzover aangelegd door anderen dan het Rijk zelf. In samenhang hiermee verklaart deze bepaling het Rijk tevens bevoegd tot het voor de uit te voeren werken vervoeren en eventueel tijdelijk opslaan van grondspecie of bouwstoffen. Artikel 16 vestigt het recht op volledige schadeloosstelling.

Daarnaast verklaart artikel 17 van de Rivierenwet het Rijk bevoegd om – ter bescherming van dat openbaar rivier- en stroombelang – over te gaan tot het ophogen dan wel afgraven van gronden, tot het daarin dichten van geulen, alsmede tot het opruimen van op die gronden aanwezige beplantingen, gebouwen en werken.

Anders dan de soortgelijke regeling in andere wetten (Waterstaatswet 1900, Belemmeringenwet Privaatrecht) kent die van de Rivierenwet niet de uitdrukkelijke beperking dat van deze bevoegdheid slechts gebruik kan worden gemaakt «voorzover belangen van rechthebbenden redelijkerwijs niet onteigening vorderen». Dat laatste is geen omissie doch kan worden verklaard uit de omstandigheid dat de onderhavige bijzondere wettelijke bevoegdheid kennelijk – zoals ook kan worden afgeleid uit de wetsgeschiedenis – slechts is bedoeld voor ingrepen van betrekkelijk beperkte aard of duur, en in elk geval niet voor werken van een omvang en strekking waaraan valt te denken bij werken in het belang van rivierverruiming in het gebied van de Rijntakken, de Benedenrivieren en de Maas.

Voor de uitvoering van de betreffende rivierkundige werken zal eigendomsverwerving nodig kunnen zijn van gronden en eventuele opstallen ten behoeve van verlaging in het uiterwaardengebied (zoals verlaging of verwijdering van z.g. zomerkaden), aanleg in dat gebied van hoofdgeulen of nevengeulen (dan wel herstel daarvan), eventueel stroomgeulverbreding in het zomerbed, alsmede – voor de uitvoering van die werken – aanleg van gronddepots, terreinen voor kleiberging, werkterreinen, en dergelijke.

Kortom, het betreft in dat geval projecten ter realisering waarvan – behoudens bereikte minnelijke overeenstemming – onteigening van daartoe aangewezen onroerende zaken noodzakelijkerwijs het aangewezen middel zal zijn. De onteigeningswet biedt thans in Titel IIa (artikelen 72a e.v.) reeds de mogelijkheid tot onteigening ten behoeve van rivierverbetering, in het kader van maatregelen ten behoeve van de verbetering van de rivier als scheepvaartweg (via bochtafsnijding en dergelijke).

Duidelijk is, dat dit in zijn algemeenheid niet de basis (ruimte) kan bieden voor onteigening ten behoeve werken tot rivierverruiming waarmee een hoogwaterstandsverlagend effect wordt beoogd vanwege de (te bereiken of te handhaven) wettelijke veiligheidsnorm voor de betreffende dijkkringgebieden in de zin van de Wet op de waterkering (respectievelijk vanwege beperking van wateroverlast in onbedijkt gebied). Daarom wordt in ARTIKEL IV van het ontwerp een wijziging voorgesteld van de onteigeningswet, om te voorzien in een verruiming van de thans in artikel 72a e.v. geregelde mogelijkheid tot onteigening voor waterstaatsdoeleinden.

De bovengenoemde regeling van gedoogplichten in Hoofdstuk III van de Rivierenwet wordt zelf geïntegreerd met de overeenkomstige, eerder reeds aan de Algemene wet bestuursrecht aangepaste regeling in de Waterstaatswet 1900. Zie daarvoor ARTIKEL II van dit wetsvoorstel, hieronder nader toegelicht in het artikelsgewijze deel.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de hierboven toegelichte voorziening met betrekking tot de onteigeningswet (ARTIKEL IV van het wetsvoorstel) onverlet laat de mogelijke totstandkoming van een thans overwogen wettelijke voorziening, op grond waarvan voor bepaalde grote projecten tot rivierverruiming een in de Wet op de ruimtelijke ordening op te nemen procedure (rijksprojectenprocedure) van toepassing kan worden verklaard, met een daaraan in de onteigeningswet op te nemen specifieke onteigeningsgrondslag.

Rivierenwet en Ontgrondingenwet

Integratie van het vergunningsvereiste van de Rivierenwet met dat van de Ontgrondingenwet heeft reeds eerder plaats gevonden, namelijk bij de Wet van 20 juni 1996 (Stb. 411). Bij die gelegenheid is onder gelijktijdige wijziging van de Ontgrondingenwet op dit punt het nog afzonderlijk geregelde vergunningsvereiste voor ontgrondingen die plaats vinden in het zomerbed uit de Rivierenwet (artikel 4, paragraaf 1, letter f) geschrapt. Daarmee is ook voor die ontgrondingen in het rivierbed de wettelijke grondslag van het vergunningsvereiste in zijn geheel gelegen in de Ontgrondingenwet.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat er voor het uitvoeren van ontgrondingen ook op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken geen vergunningsvereiste is. Die wet bevat in haar artikel 2 wel een vergunningsvereiste voor het maken van werken, maar het uitvoeren van een ontgraving (bijvoorbeeld voor de winning van bodemmateriële) is als zodanig niet de uitvoering van een werk. Het omgekeerde kan zich uiteraard wel voordoen, t.w. dat het in het rivierbed uitvoeren van een op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken vergunningplichtig werk tevens inhoudt dat er ter plaatse een ontgraving plaats vindt. Alleen bij een dergelijke samenloop is sprake van het vereiste van een vergunning op grond van beide wetten.

(zie voor dat laatste ook de toelichting bij ARTIKEL III, onderdeel B)

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I (wijziging Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Onderdeel A (artikel 1a)

Deze bepaling regelt de afbakening van de rivier als object van infrastructureel beheer door het Rijk. Rivieren onderscheiden zich immers van de overige wateren (kanalen, meren) die vallen onder de waterstaatswerken in de zin van artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken in

zoverre, dat hun vorm en afmeting onder invloed staan van de gevolgen van de ontwikkeling van rivierafvoer en hoogwaterstanden; daarbij is ook nog sprake van een zomerbed en een (soms zeer ruim) winterbed. De Rivierenwet kent voor die afbakening een bijzondere regeling. Tengevolge van de integratie zal de Wet beheer rijkswaterstaatswerken in dit onderwerp moeten voorzien, opdat ook in het kader van die wet duidelijk is over welk oppervlak, zijwaarts gezien, sprake is van beheer als waterstaatswerk.

In dit verband verdient opmerking dat aan een afzonderlijke aanduiding van «stromen» naast «rivieren», zoals in de terminologie van de Rivierenwet, sinds de totstandkoming van de afsluitingswerken ingevolge de Deltawet geen behoefte meer bestaat.

De Rivierenwet kent thans tweërlei afbakening voor de rivier. Deze is te vinden in artikel 3 van die wet opgenomen definitie van het zomerbed en het winterbed. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al uiteengezet dat het in de wet doorvoeren van een afzonderlijke afbakening tussen winterbed en zomerbed niet meer goed past vanuit een integraal beheer van de rivier, gelet ook op plannen en maatregelen voor het beleidsdoel «Ruimte voor de rivier». Dat leidt ertoe dat voor de toepassing in het kader van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken alleen behoefte is aan een buitengrens. Evenals in de Rivierenwet valt daarbij te onderscheiden tussen het bedijkte en het onbedijkte deel van de rivier. Voor het bedijkte deel is de huidige begrenzing de buitenkruinlijn van de hoogwaterkerende dijk. Het voorgestelde artikel 1a bevat in essentie dezelfde wijze van begrenzing. Wel lijkt het gewenst om daarvoor, ook uit oogpunt van eenheid van wetgeving, aan te sluiten bij de terminologie van de in 1995 tot stand gekomen Wet op de waterkering door met verwijzing naar die wet te spreken van primaire waterkering.

Voor de begrenzing van het onbedijkte deel van de rivier bevat de Rivierenwet (artikel 3, paragraaf 2) sinds haar totstandkoming als maatstaf de oppervlakte tot waar de «hoge gronden het water bij de hoogste stand keren». Met een dergelijke algemene definitie kan onder de huidige omstandigheden voor de begrenzing van het wettelijk beheersregime niet worden volstaan. Er is in feite sprake van een dynamische grens, die afhankelijk is van de vraag hoe de maatgevende hoogwaterstand zich ontwikkelt onder de invloed van (stijgende) hoogwaterafvoeren, van klimatologische omstandigheden in het algemeen, en eventueel ook van uit te voeren rivierwerken. Anderzijds behoeft het geen betoog dat voor de gelding van het wettelijk beheersregime de noodzaak bestaat van een vaste grens. Op zich is daarvan ook al sprake op de kaarten, behorende bij het meergenoemd krachtens artikel 6 van de Rivierenwet vastgesteld Besluit van 24 februari 1916. Voorgesteld wordt om het vereiste van een krachtens de wet vastgestelde lijn – als buitengrens – in de wettekst tot uitdrukking te brengen. Vast uitgangspunt voor de krachtens het nieuwe artikel 1a als buitengrens vast te stellen lijn zal zijn de oppervlakte die wordt bedekt bij een hoogwaterstand, die wordt berekend op basis van een kans van voorkomen van 1:1250 per jaar.

Het betreft bij zowel het bedijkte als het onbedijkte rivierbed het gehele oppervlak tot aan de buitengrens. Dat oppervlak omvat derhalve ook eventuele omkade gebieden die in het rivierbed als bebouwd gebied in gebruik zijn of die daarin bestemd zijn voor tijdelijke berging van «hoog opperwater», waaronder de tijdelijke opvang (aftopping) van een hoogwatergolf bij extreem hoge afvoer.

Tenslotte wordt er nog op gewezen dat niet is overgenomen de regeling van de zeewaartse begrenzing, als bedoeld in artikel 2 van de Rivierenwet op grond waarvan de rivieren geacht worden in zee uit te strekken tot bij

algemene maatregel van bestuur te bepalen «grenslijnen». Deze grenslijnen ontlene thans hun belang aan de afbakening tussen de werking van de Rivierenwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Door de integratie met laatstgenoemde wet waarvan de werking zich uitstrekt over de territoriale zee is dat belang niet langer aanwezig.

Onderdeel B (artikel 2, derde lid)

De nieuwe tekst van artikel 2, derde lid, is het gevolg van het schrappen van onderdeel b van de huidige bepaling, welke – zoals in het algemeen deel al ter sprake kwam – een uitzondering bevat voor ingevolge de Rivierenwet vergunningsplichtige gedragingen. Deze uitzondering dient uiteraard komen te vervallen nu de regeling van het vergunningsvereiste van de Rivierenwet wordt geïntegreerd in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (en de Rivierenwet wordt ingetrokken).

Onderdeel C (artikel 2a)

Al bij de totstandkoming van de Rivierenwet werd destijds voorzien dat binnen de begrenzing van het wettelijk gedefinieerde oppervlak zekere uitzonderingen zouden moeten gelden op grond van lokale omstandigheden. Onverminderd geldt ook thans dat voor eigenaren of gebruikers moet worden voorkomen dat beperkingen zouden gelden waar dat strikt genomen niet nodig is en een en ander bovendien leidt tot onnodige lasten voor bestuur, burger en bedrijfsleven.

Zoals eerder opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, biedt artikel 6 van de Rivierenwet de mogelijkheid tot aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van gedeelten van het zomer- en winterbed van de rivier waar het vergunningsvereiste buiten toepassing blijft.

De wet noemt in dat artikel twee gronden die tot een dergelijke aanwijzing kunnen leiden. Voorop staat als grond de aanwezigheid van «een ruim zomer- of winterbed». Voor de andere grond, in de wet kortweg aangeduid als «andere omstandigheden» ligt het motief meer in de algemene overweging dat toepasselijkheid van het vergunningsvereiste geen zin heeft, bijvoorbeeld wegens aanwezigheid van woongebouwd.

Aan dat artikel 6 is uitvoering gegeven bij Besluit van 24 februari 1916. Door de bepalingen van het besluit en de daarbij behorende kaarten is daarin zichtbaar gemaakt voor welke gedeelten het vergunningsvereiste, al dan niet voor een bepaalde gedraging, niet geldt.

Dit besluit is bij Besluit van 6 maart 1998, Stb.164, ingrijpend herzien. Aanleiding daartoe was het nieuwe beleid, zoals dat met name vorm heeft gekregen in meergenoemde beleidslijn «Ruimte voor de Rivier». Daarmede is ook het vergunningsbeleid, vooral door het sterk terughoudend te doen zijn ten aanzien van nieuwe activiteiten (met name de niet riviergebundene) in het rivierbed, ingepast in de doelstelling dat niet alleen beschikbare ruimte wordt gehandhaafd maar ook waar nodig meer ruimte wordt gecreëerd. Op die grond zijn conform die beleidslijn in hoofdzakelijk het onbedijkte deel van de Maas bepaalde, in meer genoemd besluit van 1916 aangewezen, gedeelten weer onder de werking van het vergunningsvereiste gebracht.

Van andere aard is het reeds genoemde motief voor aanwijzing op grond van «andere omstandigheden». Dat punt is sinds 1995 nog geaccentueerd door aanleg of verlaging van kaden, die vallen onder het bereik van de Deltawet grote rivieren. Teneinde ook op dit punt duidelijkheid te scheppen zijn in het onbedijkte deel van de Maas afspraken gemaakt

tussen de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer respectievelijk van Verkeer en Waterstaat en het provinciaal bestuur van Limburg. Daarbij zijn z.g. contouren bepaald ter afgrenzing van gebiedsdelen in het winterbed waarbuiten geen uitbreiding van bebouwing zal worden toegestaan. Deze contouren zijn eveneens verwerkt in meergenoemd wijzigingsbesluit van 6 maart 1998.

Het voorgaande komt er dus op neer, dat het voorgestelde artikel 2a voor het buiten toepassing laten van het vergunningsvereiste als algemene grond bevat «de ruimte van de rivier», met daarnaast als bijzondere feitelijke grond «de ligging daarin van bebouwd gebied». Voorgesteld wordt de regeling van de aanwijzing van de desbetreffende gedeelten van het rivierbed die van het vergunningsvereiste zijn uitgezonderd te doen geschieden, zoals ook thans ingevolge de Rivierenwet, bij een algemene maatregel van bestuur.

Deze algemene maatregel van bestuur zal ook verder kunnen voorzien in alle uitzonderingen, ook voorzover zij in de huidige Rivierenwet nog op de wet zelf berusten. Van de thans geldende uitzonderingen valt er een evenwel niet over te nemen. Het betreft, zoals omschreven de in artikel 5, paragraaf 2, van de Rivierenwet, de in het rivierbed uit te voeren verzwaring of verhoging van hoogwaterkeringen en de bekleding daarvan, dan wel – in het onbedijkt gebied – die van hoge gronden. Het moge duidelijk zijn dat een uitzondering van een zo algemene strekking, althans voor zover deze de in artikel 2, derde lid van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken omschreven algemene uitzondering voor «gewoon onderhoud» te boven gaat, uit een oogpunt van integraal rivierbeheer en van beleidsintensivering in het kader van de doelstelling «Ruimte voor de Rivier» niet meer aanvaardbaar kan worden geacht.

Onderdeel D (artikel 3)

Het voorstel tot toevoeging van de zinsnede «met inbegrip van verruiming of wijziging anderszins» berust op de navolgende overwegingen. De algemene wettelijke maatstaf voor de beoordeling van vergunningsplichtige gedragingen, en voor de in dat kader te maken afwegingen, is thans de bescherming van waterstaatswerken en de verzekering van het veilig en doelmatig gebruik daarvan. Bij de vervanging van de Wet van 1891 is daaruit die formulering, ook omdat zij duidelijk aangeeft waar de beheerder van het waterstaatswerk als «waterstaatsautoriteit» voor staat, overgenomen.

Het beheer van een waterstaatswerk betekent immers de zorg dat het werk aan zijn functie (of functies) blijft beantwoorden. Bescherming van een waterstaatswerk is derhalve bescherming van een of meer functies die zijn verbonden aan het betreffende waterstaatswerk, en wel naar de aard en naar het gebruik dat van dat werk wordt gemaakt. Die functie van een waterstaatswerk is niet zonder meer statisch vanaf de oorsprong van het beheer. Zij kan zich ontwikkelen, hetgeen betekent dat ook rekening moet worden gehouden met behoefte aan aanpassing. Vanuit dat gezichtspunt wordt deze wettelijke maatstaf dan ook mede gehanteerd om te voorkomen dat bepaalde vergunningsplichtige gedragingen een belemmering kunnen gaan vormen voor bijvoorbeeld een te verwachten verbreding van wegen en vaarwegen. Zo mogelijk nog duidelijker komt dit thans naar voren bij de huidige voornemens met betrekking tot de grote rivieren. Deze voornemens vloeien immers voort uit nieuw beleid met betrekking tot een zo goed mogelijke benutting van de rivierfunctie, vooral die voor de hoogwaterbescherming. De integratie van de regeling van het vergunningsvereiste, en wat daarmee samenhangt, van de Rivierenwet met de Wet beheer rijkswaterstaatswerken lijkt

dan ook goede aanleiding om die kant van het beheer in de wettelijke formulering tot uitdrukking te brengen.

Onderdeel E (artikel 10)

Betreft een bepaling van overgangsrecht, teneinde te voorkomen dat door de intrekking van de Rivierenwet aan de krachtens die wet geldende vergunningen de wettelijke grondslag vervalt.

ARTIKEL II (wijziging Waterstaatswet 1900)

Dit artikel voorziet in de invoeging van de regeling van hoofdstuk III van de Rivierenwet in de algemene regeling die de Waterstaatswet 1900 in paragraaf 6 bevat onder het opschrift «voorzieningen ten behoeve van aanleg, onderhoud en verbetering van waterstaatswerken», en wel als volgt: De invoeging van de regeling van de artikelen 15 en 16 van de Rivierenwet geschiedt door een wijziging van artikel 9 van de Waterstaatswet 1900, terwijl de invoeging van de regeling van de artikelen 17 en 18 geschiedt door een wijziging van artikel 12 van laatstgenoemde wet.

ARTIKEL III (wijziging Ontgrondingenwet)

Onderdeel A (artikel 1)

Technische aanpassing . Zoals uiteengezet in het algemeen deel, vervalt de regeling van zeewaartse grenslijnen in de zin van artikel 2 van de Rivierenwet.

Onderdeel B (artikel 8)

Betreft evenals in onderdeel A een technische aanpassing. De omschrijving van het begrip zomerbed – voor de reikwijdte van de ministeriële bevoegdheid tot vergunningverlening – is overgenomen van het huidige artikel 3 van de Rivierenwet. Het houdt daarmee tevens de omschrijving in van de territoriale begrenzing van de provinciale bevoegdheid tot vergunningverlening in het rivierbed (thans in artikel 8, tweede lid, tweede volzin, van de Ontgrondingenwet omschreven als «het winterbed in de zin van de rivieren en stromen, genoemd in artikel 1 van de Rivierenwet». Het hierbedoelde onderscheid tussen zomerbed en winterbed is sinds de inwerkingtreding van de Ontgrondingenwet gebleken een goed hanteerbare grens te zijn. Daaraan doet niet af, dat het precieze oppervlak van het zomerbed van de rivier bij enerzijds enige geleidelijke ontwikkeling van de maatgevende rivier afvoer respectievelijk van de zeespiegel en anderzijds bepaalde compenserende effecten van rivierwerken (zoals die van de Maaswerken), niet geheel vast kan liggen. In de uitvoeringspraktijk komt het er op neer dat als begrenzing wordt gehanteerd de lijn tot waar op basis van ervaring er vanuit wordt gegaan dat gewoon hoog zomerwater en/of gewone vloed tenminste eenmaal per jaar reikt.

ARTIKEL IV (wijziging onteigeningswet)

Verwezen wordt naar onderdeel «Voorzieningen voor uitvoering van werken door het Rijk» van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

ARTIKEL V

Tweede lid

De voorgestelde nieuwe bepalingen 1a en 2a van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, alsmede de wijziging van artikel 8 van de Ontgrondingenwet maken een nadere regeling nodig ter vaststelling van de landwaartse begrenzing van het rivierbed (thans zomer- en winterbed). Verder kan er aanleiding zijn om in dat kader de aanwijzing van gebieden in het rivierbed (en eventueel de begrenzing daarvan) nader te bezien.

Het zal duidelijk zijn dat een en ander, op basis van de wettelijke norm, ook de totstandkoming van herziene kaartbijlagen zal vergen. Verder biedt dit een goede gelegenheid om – zoals reeds opgemerkt in het algemeen deel – de regeling van het huidige Besluit van 24 februari 1916, die – zonder overigens af te doen aan de partiële wijziging van 1998 – door de jaren heen tengevolge van detaillering en wijze van omschrijving een nogal gecompliceerd (en ook gedateerd) aanzien heeft gekregen, te herzien en opnieuw vast te stellen.

Zekerheidshalve voorziet het onderhavige voorstel voor het geval, dat het nieuwe besluit bij het van kracht worden van deze wetswijziging (en dus intrekking van de Rivierenwet) nog niet is tot stand gekomen, in een bepaling van overgangsrecht. Daarmee wordt bereikt dat voor de overgangperiode de bestaande begrenzingen en gebiedsaanwijzingen hun gelding blijven behouden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries