

Vergaderjaar 1999–2000

26 584

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 oktober 1999

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag over het voorstel van wet en in het bijzonder van de instemming in algemene zin die het voorstel heeft blijkens dat verslag.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen allereerst, of het mogelijk zou zijn de in het wetsontwerp (artikel 2a) voorziene mogelijkheid, om bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gebieden geheel of gedeeltelijk uit te zonderen van het vergunningvereiste van de wet, uit te breiden tot gebieden in gebruik als (of ingericht tot) gebieden in beheer als natuurgebied.

Bij het vergunningvereiste ingeval van inrichting en beheer van een deel van het rivierbed (winterbed) als natuurgebied valt te denken aan het bevorderen van begroeiingen zoals oobossen en aan bepaalde met die inrichting en dat beheer verband houdende activiteiten, zoals het graven van geulen.

Ten aanzien van de in het voorgestelde nieuwe artikel 2a van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) omschreven uitzonderingsmogelijkheid welke voortbouwt op de bestaande uitzondering in de Rivierenwet, stel ik voorop dat die is bestemd voor delen van het rivierbed waar van de gelding van het vergunningvereiste kan worden afgezien, hetzij omdat het stellen van dat vereiste onnodig is vanwege de ruimte aldaar van het rivierbed hetzij omdat het betreft een permanente bebouwing als woon- of industriegebied.

Van een daarmee vergelijkbare situatie is in de relatie tussen het rivierbeheer en het natuurbeheer geen sprake. De bedoeling is juist dat de rivierbeheerder kan beschikken over de bevoegdheid tot vergunningverlening, zodat hij langs die weg voorschriften kan stellen om zo nodig bepaalde uit een oogpunt van waterstaatkundig rivier beheer ongewenste ontwikkelingen te kunnen voorkomen of tegen te gaan. Wel kan zich bij nieuwe natuurontwikkeling – vooral bij grootschalige projecten – het probleem voordoen, dat het voor de natuurbeherende instantie (zoals bijvoorbeeld het Staatsbosbeheer) praktisch ondoenlijk is tevoren aan te geven waar en in welke omvang binnen het te ontwikkelen (of bestaande) natuurgebied de voor de stroomvoerende of kombegende functie van het rivierbed relevante begroeiingen zullen opkomen. Daarom wordt in de

vergunning een verwijzing opgenomen naar het beheersplan zoals dat in het kader van de subsidieovereenkomst (beheersovereenkomst) met het Ministerie van LNV is tot stand gekomen en waarin, mede met het oog op het vereiste van de krachtens de Rivierenwet vereiste vergunning, ook bepaalde gegevens, bijvoorbeeld ten aanzien van het percentage oobos binnen het totale gebied, kunnen zijn opgenomen. De betreffende specifieke vergunningvoorschriften houden immers (onder meer) in, dat door de natuurbeherende instantie als vergunninghouder periodiek moet worden gerapporteerd over de wijze en omvang waarop zich de opschietende begroeiing in het als natuurgebied beheerde deel van het rivierbed ontwikkelt en over eventuele daarmee al dan niet samenhangende morfologische ontwikkeling in het betreffende deel van het rivierbed.

Alleen om die reden reeds is het ongewenst om de betreffende natuurgebieden op te nemen onder de van het vergunningvereiste geheel of gedeeltelijk van het vergunningvereiste uitgezonderde gebieden. Daarbij komt, dat het maken van een algemene uitzondering voor activiteiten van (bepaalde) beheerders van natuurgebieden een ongelijkheid zou scheppen tegenover anderen voor wie voor soortgelijke activiteiten het vergunningvereiste van toepassing blijft. Naar mijn mening kan die ongelijkheid – op het punt van een bestuursrechtelijk vergunningvereiste – niet goed worden weggenomen met verwijzing naar het in een beheersovereenkomst opgenomen zijn van zekere verplichtingen voor de natuurbeheerder, daargelaten nog dat de rivierbeheerder bij een dergelijke overeenkomst meestal niet rechtstreeks zelf partij is. Zeker uit een oogpunt van handhaving is het in deze voorhanden zijn van een publiekrechtelijk beheersinstrumentarium onmisbaar. Bovendien is het de vraag, welk praktisch voordeel een dergelijke «vrijstelling» van het formeel vergunningvereiste zou kunnen bieden aan de natuurbeherende instantie zelf. De eventuele voorschriften of beperkingen, voorzover vereist uit een oogpunt van het beheer van de rivier (rivierbed), zouden dan immers moeten worden verwerkt in een overeenkomst.

Naar mijn indruk kan op de bovengeschetste wijze een voldoende oplossing worden geboden in de sfeer van de vergunningverlening. Overigens valt het snoei- en kapwerk, waarop deze leden in hun vraagstelling meer specifiek doelden, als zodanig niet onder de omschrijving van het vergunningvereiste van artikel 2, eerste lid, van de Wbr en is derhalve niet vergunningplichtig.

Wat betreft de hieraan door deze leden verbonden vraag, of in het rivierbed een algemene vergunningplicht geldt voor werkzaamheden, ongeacht de aard ervan, wordt allereerst verwezen naar de inhoud van de (algemene) verbodsbepaling van artikel 2, eerste lid, van de Wbr. De vergunningplicht voor werkzaamheden in het rivierbed is beperkt tot werkzaamheden die direct zijn verbonden aan de activiteiten die ingevolge dat artikel vergunningplichtig zijn. De vergunningplicht geldt derhalve ook voor het – krachtens een daartoe te nemen besluit – uitvoeren van werken door het Rijk tot verruiming of verbetering van de rivier als bedoeld in de voorgestelde aanvulling op artikel 12 van de Waterstaatswet 1900.

De leden van de PvdA-fractie wensten in verband met dat laatste ook te vernemen welk bestuurlijk traject met betrekking tot bezwaar- en beroepschriften daarop van toepassing is. Het betreft de rivierwerken waaraan die bepaling – evenals het huidige artikel 15 van de Rivierenwet – bevoegdheden verbindt, waarvan het gebruik door de rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken in het rivierbed moet worden gedoogd. Voor dergelijke besluiten bevat het huidige artikel 12 van de Waterstaatswet 1900 in het huidige tweede tot en met vijfde lid de wettelijke

voorbereidingsprocedure door de van toepassing verklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (met daarop aansluitend de mogelijkheden van bezwaar en beroep volgens de in die wet geregelde bezwaren- en beroepsprocedure).

Overigens zal tot het nemen van een dergelijk besluit in de zin van artikel 12 van de Waterstaatswet 1900 praktisch beschouwd pas aanleiding zijn, als de verwachting bestaat dat niet met alle rechthebbenden op basis van een schaderegeling overeenstemming kan worden bereikt.

Los daarvan staat dat voor het uitvoeren als zodanig van het rijkswerk – voorzover de daaraan verbonden werkzaamheden niet zijn aan te merken als rivieronderhoud – een besluit nodig is waarbij de ingevolge de Wet beheer rijkswaterstaatswerken vereiste vergunning wordt verleend. Het betreft hier de figuur van de vergunning aan de eigen dienst, in dit geval de Rijkswaterstaatsdienst. Het ligt voor de hand, dat zeker in het geval voor het betrokken rijksrivierwerk de procedure van artikel 12 van de Waterstaatswet 1900 wordt gevolgd, voor de vergunningverlening «eigen dienst» diezelfde openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing wordt verklaard door de Minister van Verkeer en Waterstaat in zijn hoedanigheid van instantie die op de vergunningaanvraag beslist.

De leden van de SGP-fractie wensten inzicht te verkrijgen in de vraag welke wettelijke maatregelen er nog meer noodzakelijk zijn voor het nieuwe beleid inzake «Ruimte voor de rivier», naast het onderhavige, door hen positief, gewaardeerde voorstel, en wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorbereiding van die wettelijke maatregelen.

De veronderstelling dat voor «ruimte voor de rivier» ook verder nog aan wetgevende voorzieningen moet worden gedacht is juist. Het betreft meer in het bijzonder wetgeving die is ingericht – of geschikt gemaakt – voor besluitvorming inzake die grootschalige projecten welke niet beperkt zijn tot de uitvoering van bepaalde werken (zoals verwijdering van obstakels in het winterbed, plaatselijke uiterwaardverlaging) voor verbetering of verruiming van de rivier maar waarbij tevens, als bestanddeel van het totale plan van uitvoering, het tracé van de vaarweg of dat van de bestaande primaire waterkering is betrokken, veelal ook in combinatie met projecten op het gebied van natuurontwikkeling. Het is de bedoeling dat over het geheel van dergelijke projecten van nationaal belang, ten aanzien waarvan het maken van de principiële keuzes en onderlinge afstemming een eerste vereiste is, in de loop van 2000 besluitvorming in het kabinet en overleg met de Tweede Kamer zal plaats vinden. Dit zal kunnen leiden tot een «overkoepelend» nationaal programma, volgens welk de betrokken projecten zijn uit te werken in een voor inpassing in de ruimtelijke plannen en voor technische uitvoering geschikte vorm. Tegen die achtergrond zal het zonder twijfel gewenst zijn voor die projecten tijdig te kunnen beschikken over enige aanvullende voorzieningen. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan de beoogde, door een wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening tot stand te brengen wettelijke Rijksprojectenprocedure. Ook de procedureregeling van de Wet op de waterkering zal hierbij zijn te betrekken.

De leden van de SGP-fractie constateerden verder dat door het vervallen van de toepasselijkheid van het regime van de Rivierenwet ten aanzien van met de rijksrivieren in open verbinding staande (niet bij het Rijk in beheer zijnde) wateren, de mogelijkheid tot uitoefening van enigerlei vorm van gezagsuitoefening komt te vervallen.

Het betreft hier de werking van artikel 1, sub g, van de Rivierenwet. Deze van 1908 daterende wet stelt centraal, zoals haar considerans het uitdrukt,

de «verzekering» van den goede staat der voorname rivieren en stroomen des Rijks». Daarbij past zeker historisch gezien, de toepasselijkheid van dat wettelijk regime voor met die rivieren (en stromen) in open verbinding staande wateren. In de memorie van toelichting op het ontwerp van de Rivierenwet (Kamerstukken II, 1905–1906, 140, blz. 3) wordt opgemerkt dat een dergelijke ruimere toepasselijkheid hier nodig is «omdat verandering in de stroomleiding der wateren, die met de rivier in open verbinding staan, op den staat van den rivier van invloed kan zijn».

Zoals deze leden terecht stellen, zou het hier moeten gaan om «enigerlei vorm van gezagsuitoefening»; d.w.z. een andere vorm van gezagsuitoefening dan die welke voortvloeit uit de in hoofdstuk II onderscheidenlijk III van de Rivierenwet opgenomen regeling van het vergunningvereiste en van de bevoegdheden van het Rijk ten behoeve van de uitvoering van rivierwerken. De gelding van die regeling is immers beperkt tot het zomer- en winterbed van de rivier; met dien verstande, dat de begrenzing van het zomer- en het winterbed mede wordt bepaald door de vraag in hoeverre de met de rivier in open verbinding staande «vertakkingen, armen, inhammen, kreken, sprangen en kreken» een stroomvoerende of kombergende functie bezitten.

Van enigerlei andere vorm van gezagsuitoefening buiten het rivierbed zou derhalve enkel sprake kunnen zijn op grond van artikel 7 van de Rivierenwet, dat het verbod inhoudt tot het aan enig deel van de rivier geven van een nieuwe «stroombaan». De werking van die verbodsbepaling is ingevolge de formulering ervan niet beperkt tot het rivierbed en strekt zich in beginsel ook uit over vertakkingen e.d. buiten wat in juridische zin wordt gerekend te behoren tot het rivierbed.

Bij dit laatste dient echter wel te worden bedacht, dat sinds de totstandkoming van de Rivierenwet het «bestuurlijk patroon» op het punt van toedeling van het beheer van oppervlaktewateren in zoverre anders is geworden, dat duidelijker dan destijds wellicht het geval was is voorzien in openbaar (waterstaatsrechtelijk) beheer van wateren door decentrale overheden (met name waterschappen). Dat laatste geldt evenzeer de eventueel buiten het rivierbed gelegen, wel met de rijksrivier in open verbinding staande wateren. In de huidige situatie past niet meer, dat de Minister van Verkeer en Waterstaat als rivierbeheerder rechtstreeks bevoegdheden kan uitoefenen met betrekking tot wateren die niet in rijksbeheer zijn. Feitelijk is daaraan ook geen behoefte, gesteld al dat daarvan in het verleden ooit daadwerkelijk sprake is geweest.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat de omstandigheid, dat de nieuwe wettekst zich niet uitstrekt tot hetgeen waarop artikel 1, sub g, van de Rivierenwet doelt, geen leemte doet ontstaan in de reikwijdte van het rijksgezag in het kader van het beheer van de grote rivieren en van de bescherming van de daaraan verbonden specifieke waterstaatkundige functies.

Deze leden wensten ook nader te zien toegelicht dat met de voorgestelde aanwijzing van gebieden (krachtens het voorgestelde artikel 2a) inderdaad – zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld – kan worden voorzien in alle uitzonderingen die thans berusten op de Rivierenwet. Deze leden verwezen in verband met hun vraag naar de uitvoerige regeling in Hoofdstuk II van de Rivierenwet.

Ik neem aan dat deze leden met die verwijzing allereerst doelen op de uitzonderingen die zijn omschreven bij de algemene verbodsbepalingen in de artikelen 4 en 5 zelf. In het stelsel van de Rivierenwet staan die

algemene uitzonderingen naast de uitzonderingen – op diezelfde artikelen – met een meer plaatsgebonden karakter. Onder dat laatste zijn begrepen de uitzonderingen die zijn toegesneden op de gebieden (gedeelten van het zomer- of winterbed) welke zijn aangewezen krachtens artikel 6 van de Rivierenwet. Bij algemene maatregel van bestuur krachtens die bepaling worden vanwege ofwel de ruimte van het rivierbed ofwel andere plaatselijke omstandigheden gebieden aangewezen waar de verbodsregeling van de artikelen 4 en 5 «geheel of ten dele» buiten toepassing is. Artikel 2a van de Wbr biedt door die formulering evenzeer voldoende ruimte tot differentiatie als thans het geval is krachtens artikel 6 van de Rivierenwet. Ten aanzien van dat soort uitzonderingen bouwt het voorgestelde nieuwe artikel 2a van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken dus voort bij het stellen van uitzonderingen op de wijze als thans voorzien in artikel 6 van de Rivierenwet.

Bij de voorbereiding van de in genoemd artikel 2a bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de hand van een systematische beoordeling van de bestaande krachtens artikel 6 van de Rivierenwet geldende regelingen nagegaan welke bestaande uitzonderingen in de huidige vorm nog noodzakelijk zijn dan wel hun betekenis door feitelijk gewijzigde omstandigheden hebben verloren. Afgezien daarvan zal de mate en de wijze waarop in uitzonderingen is voorzien moeten worden getoetst aan het nieuwe beleid (voorzover dat niet reeds heeft plaatsgevonden bij de voorbereiding van het in de memorie van toelichting genoemde koninklijk besluit van 6 maart 1998, Stb. 164, tot herziening van de algemene maatregel van bestuur, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 februari 1916, Stb. 84).

Overigens is bij de voorbereiding van de in de memorie van toelichting aangekondigde nieuwe algemene maatregel van bestuur (die dus te zijner tijd ook de laatstgenoemde zal vervangen) – waarover hieronder meer – gebleken, dat niet valt uit te sluiten dat naast het voor het aangewezen gebied stellen van uitzonderingen op de toepasselijkheid van de algemene verbodsbepalingen voor bepaalde gedragingen ook behoefte kan zijn aan wat in feite daarvan het spiegelbeeld is: te weten het voor bepaalde gebieden beperken (limiteren) van de toepasselijkheid van die algemene verbodsbepalingen tot bepaalde gedragingen. Teneinde met die mogelijkheid rekening te houden is artikel 2a bij nota van wijziging nog voorzien van een kleine aanpassing.

Daarmee blijft nog de vraag – waarop door deze leden met hun vraag terecht de aandacht wordt gevestigd –, of en in hoeverre langs deze weg ook is voorzien in de bij de wet zelf omschreven, niet gebiedsgebonden, uitzonderingen op het vergunningvereiste. Bij de voorbereiding van de het wetsontwerp en nader bij de voorbereiding van de betrokken algemene maatregel van bestuur is naar voren gekomen, dat ook de omschrijving van de uitzonderingen op het vergunningvereiste gedateerd is. Het betreft de uitzonderingen die in de Rivierenwet zijn vermeld in respectievelijk artikel 4, § 2, en artikel 5, §§ 2 tot en met 4. Ten aanzien van de uitzondering in artikel 5, § 2, is in de memorie van toelichting reeds vermeld dat het bedoeling is deze niet onder de nieuwe regeling te handhaven. Anderzijds kan het zijn dat bepaalde uitzonderingen in dezelfde of eventueel gewijzigde vorm moeten worden gehandhaafd. Daarbij valt in elk geval te denken aan de uitzondering in artikel 4, § 2, voor het maken van werken ter bescherming van het oeverland tegen afkalving. De eigenaren van de betrokken onroerende zaken maken met de uitvoering van dergelijke werken immers gebruik van de hun op grond van artikel 5:29 BW voortvloeiende bevoegdheid om met die werken tegen te gaan dat door oeverafkalving een landwaartse verplaatsing van

de oeverlijn en daarmee ten nadele van hen van de eigendomsgrens optreedt.

Bovendien valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat op korte of langere termijn behoefte zal zijn aan nog een of meer andere uitzonderingen van algemene aard.

In de met het artikel 2a gekozen systematiek van gedelegeerde regelgeving kunnen dergelijke bestaande of eventuele nieuwe uitzonderingen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Daarom is dat artikel aangevuld met de mogelijkheid tot het stellen van ook niet gebiedsgebonden uitzonderingen. Vanwege die aanpassing van bedoeld artikel 2a is ook de op dat artikel toegesneden overgangsbepaling van het tweede lid van Artikel V van het wetsontwerp aangepast.

De leden van de SGP-fractie wezen op een verschil in formulering tussen de voorgestelde wijziging van enerzijds artikel 12 van de Waterstaatswet 1900 en anderzijds artikel 72 van de onteigeningswet, waar namelijk in de tekst respectievelijk sprake is van «ruimte voor de rivier» en «verruiming van de rivier». Beide bepalingen betreffen dezelfde soort werken, met als criterium voor toepassing van de ene dan wel de andere bepaling de vraag of redelijkerwijs al dan niet onteigening nodig is. Een discrepantie althans onzekerheid van reikwijdte van de ene dan wel de andere bepaling moet worden voorkomen. Ik ben het eens met de suggestie van deze leden in beide bepalingen te kiezen voor dezelfde formulering. Dienovereenkomstig is bij eerdergenoemde nota van wijziging de wijziging in de Waterstaatswet 1900 in overeenstemming gebracht met die in de onteigeningswet.

Tenslotte informeerden deze leden naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoeringswetgeving en de mogelijke inwerkingtreding ervan. Daarover kan, buiten hetgeen hierboven al ter sprake kwam over hetgeen aan de orde is bij de aanwijzing van gebieden in de zin van het nieuwe artikel 2a, nog het volgende worden meegedeeld.

Een essentieel element van bedoelde algemene maatregel van bestuur zijn de daarbij behorende kaarten. De voorbereiding daarvan is in gang gezet. Vooral de nadere bepaling van de buitengrens van de onbedijkte gedeelten van het rivierbed zal nog vrij veel tijd en zorg kunnen vergen. Voor de (nauwkeurige) berekening van het bij hoogwater bedekte oppervlak naar de kans van voorkomen van 1: 1250 per jaar is bovendien vrij onlangs een rekenmodel beschikbaar gekomen. Op basis van de uitkomsten daarvan zullen vervolgens begrenzingen in het veld – zoveel mogelijk herkenbaar en rekening houdend met o.m. het verloop van perceelsgrenzen – moeten worden bepaald en in kaarten op schaal 1:25 000 moeten worden ingetekend. Verder zal, teneinde op aanvaardbare wijze tot de vaststelling van de definitieve begrenzingen te kunnen komen, eerst nog op grond van de ter beschikking komende (ontwerp)begrenzingen communicatie moeten plaatsvinden met rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken in het onbedijkte rivierbed en zo nodig ook met de betrokken riviergemeenten. Gezien de tijd die gemoeid zal zijn met het gehele proces van voorbereiding en met de daarop aansluitende procedure voor de totstandkoming van de betreffende algemene maatregel van bestuur, valt de inwerkingtreding daarvan niet veel eerder te verwachten dan tegen september 2000.

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