

Bekendmaking beleidslijn ruimte voor de rivier

De Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer maken het volgende bekend.

De beleidslijn Ruimte voor de Rivier van april 1996 is onderwerp van algemeen overleg en plenair debat geweest met de Tweede Kamer. In het Algemeen Overleg op 18 december 1996 en de brief naar aanleiding van het Overleg, zijn reeds enkele bijstellingen aangekondigd. In deze bijgestelde beleidslijn van april 1997 zijn de aanpassingen opgenomen conform de lijn van het overleg en het debat met de Tweede Kamer op 22 januari 1997. De beleidslijn Ruimte voor de Rivier van april 1997 treedt in werking op de dag van bekendmaking in de Staatscourant. Met deze bekendmaking wordt de beleidslijn Ruimte voor de Rivier van april 1996 ingetrokken.

Beleidslijn ruimte voor de rivier april 1997

1. Doelstelling

De recente hoogwaters van Maas en Rijn, de kwetsbaarheid van ons land, de ongunstige verwachtingen over klimaatverandering en zeespiegelrijzing, maken duidelijk dat een duurzame bescherming tegen hoogwater, zowel nu als in de toekomst, hoge prioriteit heeft.

Voor de korte termijn wordt nu via het Deltaplan Grote Rivieren uitvoering gegeven aan de versnelling van de rivierdijkversterkingen en de aanleg van kaden langs de onbedijkte Maas. Op wat langere termijn bestaat een duurzame bescherming niet alleen uit steeds verdergaande dijkverhoging en, maar veel meer uit maatregelen die erop gericht zijn om de rivier meer ruimte te geven om hogere rivierafvoeren te verwerken. Waterstandsverhogingen, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatver slechtering, zullen dan mogelijk beperkt blijven. Dijkverhoging en kaden-aanleg worden sluitstuk, pas te realiseren als andere maatregelen onvoldoende effect hebben.

In de loop der tijd is de ruimte voor de rivier steeds verminderd. Bedijkingen

zijn natuurlijk een eerste oorzaak van de inperking van de rivier. De natuurlijke bezinking van grind, zand en slib in de rivier is een andere oorzaak. Maar ook (andere) menselijke activiteiten als bouwen in het winterbed betekenen een vermindering van de voor de rivier beschikbare ruimte en daarmee een verhoging van de extreme waterstanden.

Hoewel deze activiteiten in beginsel alleen werden toegestaan als het waterstandsverhogend effect gecompenseerd werd, moet toch geconstateerd worden dat de mogelijkheden om hogere rivierafvoeren ook in de toekomst op te vangen, in de loop der tijd feitelijk verminderd zijn. Met elke activiteit en bijbehorende compensatie werd een stukje reserveruimte in de rivier geëlimineerd. Er kan daarom worden gesteld dat de hoogwaterbescherming tot nu toe geen duurzaam karakter heeft gehad. Ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid betekent dat de hoogwaterproblematiek op termijn alleen nog maar groter zal worden. Een stringenter beleid voor het gebruik van het winterbed¹ van de grote rivieren is daarom noodzake lijk. De huidige toepassing van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening (r.o.) en de Rivierenwet leveren onvoldoende garanties om in de toekomst bescherming tegen hoogwater te kunnen blijven bieden. De beter afgestemde toepassing van het r.o.-instrumentarium en de Rivieren wet volgens de onderhavige beleidslijn, zal gericht moeten worden op duurzame hoogwaterbescherming, waarin zo weinig mogelijk activiteiten worden toegelaten die een aanslag betekenen op de ruimte voor de rivier. Waar toch nog activiteiten in het winterbed worden toegelaten, moet ten slotte voorkomen worden dat deze nieuwe activiteiten bij hoogwater tot nieuwe schadegevallen leiden. De doelstelling van de beleidslijn is meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade.

2. Uitwerking op hoofdlijnen

De doelstelling van de beleidslijn wordt op hoofdlijnen bereikt door:

- a. Handhaven van de beschikbare ruimte in het winterbed. Deze ruimte blijft beschikbaar voor het opvangen van toekomstige hogere rivierafvoeren. De ruimte mag alleen gebruikt te worden voor activiteiten die onlosmakelijk aan de rivier gebonden zijn.
- b. Creëren van ruimte: vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier door verbreding en verlaging van het winterbed, in combinatie met natuurontwikkeling. Er worden geen ontwikkelingen toegestaan die de mogelijkheid tot verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken.
- c. Beperking van schade door voor nieuwe activiteiten die in het winterbed kunnen worden toegestaan en die bij hoge waterstanden tot schade kunnen leiden, een minimaal beschermingsniveau van 1:1250 per jaar aan te houden.

De beleidslijn (zie kader) is een nadere uitwerking van deze hoofdlijnen en vormt het toetsingskader om te beoordelen of activiteiten dan wel ingrepen plaats kunnen vinden in het winterbed, en zo ja, onder welke voorwaarden. Deze toetsing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Daarom heeft het Rijk de beleidslijn opgesteld na overleg met IPO, VNG en Unie van Waterschappen.

Ook in internationaal verband wordt erkend dat anders met de rivieren moet worden omgegaan. De strekking van deze beleidslijn is in lijn met reeds in gang gezette ontwikkelingen: de verklaring van Arles, de verklaring van Straatsburg, de aanbevelingen in de Internationale Rijn Commissie en de oprichting van een hoogwaterwerkgroep voor de Maas.

Beleidslijn ruimte voor de rivier

De beleidslijn is van toepassing op alle nieuwe activiteiten (waaronder wijziging van bestaande activiteiten) in het winterbed van de grote rivieren. De beleidslijn geldt voor de Rijn en de

Maas (inclusief de onbedijkte Maas) en grote zijrivieren (d.w.z. de rijksrivieren), uitgezonderd enkele oude zee-armen en getijderivieren in het benedenrivierengebied (zie bijlage 1).

1) Hoofdlijn

In het winterbed van de grote rivieren worden ingrepen getoetst, die zouden kunnen leiden tot:

- waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of;
- feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit, en/of;

- potentiële schade bij hoogwater. Het zal bij de toepassing van deze beleidslijn doorgaans gaan om ingrepen die een ophoging, bouwwerk of ander obstakel met zich meebrengen.

2) Uitwerking

Voor nieuwe ingrepen die wel tot bovengenoemde effect(en) zouden kunnen leiden, wordt een onderscheid gemaakt in activiteiten die op voorhand onlosmakelijk gebonden zijn aan het winterbed van de rivier (ja, mits) en overige activiteiten (nee, tenzij).

'Ja, mits'

Nieuwe riviergebonden activiteiten, die gebonden zijn aan situering in het winterbed, zijn (limitatief):

- waterstaatkundige kunstwerken (bruggen, sluisen, waterkeringen e.d.);
- voorzieningen voor de beroepsvaart (vaarwegverbetering);
- voorzieningen voor een veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart;
- overslagbedrijven voorzover gekoppeld aan vervoer over een hoofdvaarweg;
- scheepswerven voor schepen groter dan 25 m, gemeten langs de waterlijn;
- natuur in de uiterwaarden (of weerden);
- uitbreiding van bestaande steenfabrieken onder voorwaarden (zie Toelichting, IV).

Deze activiteiten zijn toegestaan, mits voldaan wordt aan de voorwaarden bij punt 3.

'Nee, tenzij'

Voor de overige nieuwe activiteiten geldt dat deze ingrepen in principe niet worden toegestaan, tenzij op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

- sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, én;

• de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden, én;

• de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. Voor nieuwe activiteiten die na deze afweging resterend, gelden de onderstaande voorwaarden.

3) Voorwaarden

Nieuwe ingrepen in het winterbed zijn alleen mogelijk indien voldaan kan worden aan de volgende voorwaarden:

- de situering en uitvoering van de ingreep zijn zodanig, dat de waterstandsverhoging en de belemmering voor de toekomstige verlaging, zo gering mogelijk zijn, én;
- duurzame compensatie van resterende waterstandsverhogende effecten, én;
- een beschermingsniveau van 1:1250 voor potentiële schadegevallen.

In de toelichting wordt een nadere uitwerking van de beleidslijn gegeven, waarbij ook ingegaan op de overgang van de oude naar de nieuwe situatie en op kleine ingrepen in het winterbed.

3. Beleid voor het winterbed van de onbedijkte maas

Het beleid voor de onbedijkte Maas sluit aan bij de algemene lijn, met een nadere uitwerking waar nodig. De hoofdlijnen worden hier kort weergegeven. Voor het overige is de algemene beleidslijn van toepassing. De Toelichting geeft nadere informatie.

Uitgangspunten in aansluiting bij het beleid voor de bedijkte rivieren:

- a. Ruimte voor de rivier: ruimte om de afvoer en berging van water in stand te houden en te vergroten
- b. Voorkómen van nieuwe schadegevallen bij overstroming. Kaden zijn géén dijken. Bij extreem hoogwater blijft er een reële kans op wateroverlast en schade, óók achter de kaden.

T.a.v. de bescherming tegen hoogwater geldt een beschermingsniveau van 1:250 voor bestaande bebouwingsconcentraties en 1:1250 voor nieuwbouw (cf Boertien II).

Tabel Beleid voor nieuwe activiteiten (inclusief wijziging van bestaande) in het winterbed van de onbedijkte Maas, vanuit ruimtelijke ordening en rivierbeheer

Welke ingrepen zijn wel/niet toegestaan en welk beschermingsniveau

Gebied	Riviergebonden functies	Overige: o.a. bouwen voor wonen/recreatie	Bescherming	Rivierenwet?
Stroomvoerend winterbed	Ja, mits duurzame compensatie	nee ²	1:1250 nu	ja
Bergend winterbed binnen strakke contour dorpen	Ja, geen compensatie	Ja, geen compensatie	Vervangende nieuwbouw en open gaten 1:50 nu met regeling hoogwaterschade	Nee
Bergend winterbed binnen strakke contour stedelijk Venlo en Roermond	Ja, geen compensatie	Ja, geen compensatie	1:250 nu met regeling hoogwaterschade ³	Nee
Bergend winterbed buiten strakke contour ten zuiden van Maasbracht	Ja, geen compensatie	'Nee, tenzij' cf. beleidslijn, geen compensatie	1:1250 nu	Nee
Bergend winterbed buiten de strakke contour ten noorden van Maasbracht	Ja, geen compensatie	'Nee, tenzij' cf. beleidslijn,	1:1250 nu	Ja

Toelichting op de tabel

Het toepassingsgebied van de beleidslijn wordt bepaald door de begrenzing van het winterbed. Omdat dijken als harde fysieke begrenzing ontbreken, is langs de onbedijkte Maas een andere afbakening van de fysieke grenzen van het winterbed nodig. Het winterbed wordt hier bepaald door een rivierafvoer met een kans van voorkomen van 1 : 1250 per jaar (nu: 3935 m³/s). Het winterbed wordt onderscheiden in een stroomvoerend en een bergend winterbed.

Een gedeelte van het huidige winterbed langs de Zandmaas zal de bergende functie verliezen na uitvoering van de hoogwaterstandsverlagende verruiming volgens het Deltaplan Grote Rivieren (2005). De besluitvorming over de verruiming wordt voorbereid in nu lopende Tracéwet/MER-procedure. Het nu al aanwijzen van die gebieden, die straks voor de bergende functie niet meer nodig zijn, is niet mogelijk. Daarmee zal gewacht worden tot de besluitvorming over het Zandmaas-project, voorzover het hoogwaterstandsverlagende maatregelen betreft, definitief afgerond is. Dit zal naar verwachting medio 1998 zijn. De 'nee, tenzij'-toetsing zal in de dan aangewezen gebieden niet meer van toepassing zijn. Omdat er totdat de waterstandsverlagende maat-

regelen zijn uitgevoerd, wel een kans blijft op 'natte voeten' bij een afvoer van 1:1250 per jaar, blijven de eisen aan het beschermingsniveau wel van kracht. Vervolgens zal na 2005, als de verbreding en verdieping van de Maas (verlaging van de hoogwaterstanden cf variant Boertien IIB) is uitgevoerd, de ruimtelijke begrenzing van het winterbed bij een afvoer van 1: 1250 per jaar, opnieuw worden vastgesteld.

Beleid voor stroomvoerend winterbed

In het stroomvoerend winterbed niet bouwen, m.u.v.: (1) riviergebonden functies, (2) uitbreiding van bestaande niet-riviergebonden functies onder de volgende voorwaarden: Uitbreiding van bestaande niet-riviergebonden activiteiten zal getoetst mogen worden aan het nee, tenzij-afwegingskader, mits de uitbreiding op zichzelf, d.w.z. zonder rekening te houden met compenserende maatregelen, in de actuele situatie niet leidt tot waterstandsverhoging.

De begrenzing volgt de kaden, behalve bij Baarlo en Velden, waar het winterbed direct achter deze kaden bij het stroomvoerend winterbed hoort.

Beleid voor het bergend winterbed

a. Binnen strakke contouren om bestaande bebouwing in steden en dor-

pen hoeft de bergende functie van het winterbed niet bewaakt te worden. Vanuit het rivierbeheer worden geen eisen gesteld aan het gebruik, derhalve is toepassing van de Rivierenwet binnen die contouren niet noodzakelijk. b. Buiten deze contouren hoeft in het bergend winterbed ten zuiden van Maasbracht(Grensmaas) de bergende functie evenmin bewaakt te worden, derhalve hoeft ook daar de Rivierenwet niet toegepast te worden. Maar delen van dit bergend winterbed kunnen in de toekomst wel nodig zijn voor de vergroting van de afvoercapaciteit (verruiming van het stroomvoerend winterbed. In kader van het plan Grensmaas (MER) worden daar zelfs al concrete plannen voor ontwikkeld. Het bergend winterbed ten zuiden van Maasbracht blijft wel onder de toetsing van de beleidslijn vallen. Dit kan dan alleen via de Wro geëvalueerd worden. Ten noorden van Maasbracht is bewaking van de bergende functie wel nodig, omdat verlies aan totale berging een waterstandsverhoging van 20 cm geeft langs de bedijkte Maas (Mook).

Toepassing van de Rivierenwet is daar noodzakelijk.

c. Omdat in het gehele winterbed buiten de strakke contour al een restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid van kracht is, wordt hier voor het bouwbeleid de 'nee-tenzij' benadering met het afwegingskader en de voorwaarden toegepast, met uitzondering van de voorwaarde t.a.v. duurzame rivierkundige compensatie (2e voorwaarde onder punt 3).

Vereist beschermingsniveau

In het gehele winterbed zijn afspraken nodig over het beschermingsniveau om nieuwe schadegevallen te voorkomen. De hoofdlijn is een beschermingsniveau van 1:1250 nu.

De uitzonderingen staan in de tabel. Bouwen op een lager beschermingsniveau dan 1:1250 nu, is alleen aanvaardbaar indien vooraf duidelijk is hoe schade bij hoogwater geregeld zal worden, met garantie tot een vrijwaring van het verhalen van deze schade op het Rijk. Te realiseren via bijv. een verzekeringspolis. Het vereiste beschermingsniveau zal geregeld worden via voorschriften in het bestemmingsplan (Wro), voorafgegaan door een voorbereidingsbesluit.

Bij de realisatie van de beschermende voorzieningen moet rekening gehouden worden met een waakhogte.

4. Instrumentarium en toetsing

Implementatie en toetsing vinden plaats door toepassing van een twee-sporenbenedering: het spoor van de ruimtelijke ordening (Wet op de Ruimtelijke Ordening) én het spoor van het rivierbeheer (Rivierenwet). De twee genoemde sporen zullen (waar mogelijk) via een gecoördineerde behandeling worden doorlopen.

Alle betrokken overheden zullen met deze afstemming te maken krijgen, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden: het Rijk vanuit de verantwoordelijkheid als rivierbeheerder en voorts gemeenten, provincies en Rijk vanuit de ruimtelijke ordening. De beleidslijn vormt een richtlijn voor overheden hoe om te gaan met het winterbed van de grote rivieren en geeft het afwegingskader op hoofdlijnen. De doorwerking van het beleid vindt plaats bij de feitelijke afweging en het besluit over een ingreep in het R.O.- of Rivierenwetkader, waarbij mede getoetst zal worden aan deze beleidslijn.

Derden/belanghebbenden kunnen geen rechten ontleen aan de beleidslijn.

Bezwaar en beroep is pas mogelijk als op basis van het geformuleerde beleid een besluit (bijv. een Rivierenwetvergunning) wordt genomen.

De bewijslast voor de 'tenzij'-afwegingen en de plicht voor het realiseren van de duurzame compensatie en het vereiste beschermingsniveau berust bij de initiatiefnemer van de ingreep.

Implementatie van en toetsing aan de beleidslijn vindt plaats via de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Rivierenwet, waarbij sprake is van een gecoördineerde behandeling.

5. Overgangssituaties

De beleidslijn heeft betrekking op nieuwe activiteiten en op wijziging van bestaande activiteiten. Daarnaast verkeren diverse (bouw)plannen in meer of minder ver gevorderd stadium van voorbereiding. Deze plannen strekken zich over een aantal jaren uit. Beoordeling van alle voorgenoemen plannen is noodzakelijk, om te voorkomen dat op basis van het 'oude beleid' de komende jaren onherroepelijk ingeteerd wordt op de nog resterende ruimte in het winterbed.

Heroverweging is alleen noodzakelijk voor die plannen die betrekking hebben op de 'niet-riviergebonden' functies (de 'nee, tenzij'-categorie'). Het uit-

gangspunt van de heroverweging is 'nee, tenzij', met het doel alsnog of wederom een besluit te nemen of deze plannen wel of geen doorgang kunnen vinden en zo ja, onder welke voorwaarden. Per plan zal een kritische beoordeling inclusief maatschappelijke gevolgen en kosten van alternatieven plaatsvinden, in onderling overleg tussen overheden. De rivierkundige onderbouwing vormt de basis voor de herbeoordeling. Ook de voorgeschiedenis en de juridische mogelijkheden om een voornemen nog te kunnen stopzetten, worden bij de heroverweging betrokken.

In de toelichting wordt nader ingegaan op de heroverweging van overgangssituaties. De herbeoordeling is een zaak van alle betrokken overheden. In situaties waar het overleg over de voorgenoemen plannen nog van start moet gaan, zal het rijk hiertoe het initiatief nemen. De betrokken provincie zal richting gemeenten een coördinerende rol kunnen vervullen.

6. Implementatie van de beleidslijn

De beleidslijn is te beschouwen als rijksbeleid. Alle betrokken overheden wordt verzocht de beleidslijn te verwerken in hun diverse plannen en te hanteren als toetsingskader voor het winterbed bij beoordeling van plannen van derden, bij vergunningverlening en handhaving. Deze werkwijze zal voldoende waarborgen bieden voor het effectuëren van de beleidslijn, mede omdat de beleidslijn tot stand gekomen is na overleg met de koepelorganisaties IPO, VNG en Unie van Waterschappen.

Daarom wordt het vooralsnog niet noodzakelijk geacht de beleidslijn een meer formele wettelijke status te geven, mede gezien het belang om de beleidslijn op de kortst mogelijke termijn te implementeren.

Het implementatietraject en de vervolgstappen zijn meer in detail uitgewerkt in de toelichting. De toelichting maakt integraal deel uit van de beleidslijn.

De tekst van de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' inclusief de toelichting daarop ligt gedurende zes weken terinzage op de onderstaande adressen. Tevens is de tekst van de beleidslijn beschikbaar bij de genoemde inspecties voor de Ruimtelijke Ordening en de Regionale Directies van de Rijkswaterstaat.

– Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening Oost

Pels Rijckenstraat 1
6814 DK ARNHEM
Tel. 026-3528495

– Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening West

Nieuwezijds Voorburgwal 120-126
1012 SH AMSTERDAM
Tel. 020-6383131

– Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening Zuid

Schimmelt 28
5611 ZX EINDHOVEN
Tel. 040-2652911

– Rijkswaterstaat directie Utrecht
Gebouw IJsselzicht

Zoomstede 15
3431 HK NIEUWEGEIN
Tel. 030-6079500

– Rijkswaterstaat directie Oost Nederland

Gildemeesterplein 1
6826 LL ARNHEM
Tel. 026-3688911

– Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland
Gebouw de Maas

Boompjes 200
3011 XD ROTTERDAM
Tel. 010-4026200

– Rijkswaterstaat directie Noord-Brabant

Waterstraat 16
5200 MJ 's-HERTOGENBOSCH
Tel. 073-6817817

– Rijkswaterstaat directie Limburg
François de Veyestraat 4-6
6200 MA MAASTRICHT
Tel. 043-3294444

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

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer.*

¹ Winterbed: de oppervlakte tussen de buitenkruinlijn van de hoogwaterkerende dijken, en waar deze niet bestaat, tussen de hoge gronden die het water bij de maatgevende afvoer keren. Dit betreft dus tevens het zomerbed van de rivier.

² 'Nee, tenzij' voor uitbreiding van bestaande activiteiten, onder voorwaarden, zie bij toelichting op de tabel.

³ Bij vervangende nieuwbouw en opvullen gaten (bijvoorbeeld bij herbouw van een huis na brand) is 1:50 toegestaan, met regeling hoogwaterschade. Ter beoordeling van de PPC.