

---

## 573

### **Besluit van 18 juli 2009, houdende wijziging van het Besluit rijksrivieren**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 14 januari 2009, nr. CEND/HDJZ-2008/1592 sector I&O, Hoofddirectie Juridische Zaken;

Gelet op artikel 1a en 2a van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken; De Raad van State gehoord (advies van 22 januari 2009, nr. W09.09.0012/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 6 juli 2009, nr. CEND/HDJZ-2009/793 sector I&O;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **ARTIKEL I**

Het Besluit rijksrivieren wordt als volgt gewijzigd:

A

De aanhef van artikel 1 komt te luiden:

Op de kaarten, die als bijlagen genummerd 1 tot en met 24, 36, 39 tot en met 40, 45, 47, 51, 60 tot en met 65, 67 tot en met 70, 72 tot en met 73, 77 tot en met 84, 86 tot en met 87, 89 tot en met 92, 96, 99 tot en met 102 met een overzichtskaart behoren tot dit besluit, zijn aangegeven:.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd.

1. «tengevolge» wordt vervangen door: ten gevolge.

2. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op gedragingen waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een eerder verleende vergunning als bedoeld in artikel 40 van de Woningwet onherroepelijk is.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in de Staatscourant.

## **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Tavarnelle, 18 juli 2009

Beatrix

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. C. Huizinga-Heringa

Uitgegeven de *tweeëntwintigste* december 2009

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

Artikel 1a van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr) bepaalt dat rivieren, behorende tot de wateren in beheer bij het Rijk, begrensd worden door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering als bedoeld in de Wet op de waterkering, voor zover aangegeven op de als bijlage I bij die wet behorende kaart, dan wel waar zodanig waterkering ontbreekt, door de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen lijn van de hoogwaterkerende gronden.

Het Besluit rijksvrivers (hierna ook: het Besluit) regelt laatstbedoelde lijn.

Op grond van artikel 2a van de Wbr regelt het Besluit ook de gedeelten van het rivierbed waarin het Wbr-vergunningvereiste niet van toepassing is. Op grond van artikel 2 van de Wbr is een vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat vereist voor het gebruik maken van een waterstaatswerk (waartoe onder meer de bij het Rijk in beheer zijnde wateren en wegen behoren) door anders dan waartoe het is bestemd daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden of vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen of deze te laten staan of liggen. Genoemd artikel 2a van die wet omschrijft de grondslag voor deze zogenoemde «uitzonderingsgebieden» als volgt: «vanwege de ruimte aldaar van het rivierbed of de ligging aldaar van bebouwd gebied». De begrenzing zoals opgenomen in artikel 2a van de Wbr wordt derhalve bepaald of gewijzigd vanwege één van deze of vanwege beide elementen (ruimte van het rivierbed, ligging van het bebouwde gebied).

Gezien de verwachte klimaatveranderingen dient rekening te worden gehouden met toenemende (piek)afvoeren van de rivieren en dient de benodigde ruimte voor dergelijke afvoeren vrij te worden gehouden van grootschalige obstakels. Voor de begrenzing van de gebieden die worden uitgezonderd van het vergunningvereiste wordt als algemene grond «de ruimte van het rivierbed» gehanteerd met daarnaast als bijzondere feitelijke grond «de ligging daarin van bebouwd gebied». Feitelijk is bij de begrenzing veelal uitgegaan van beide elementen.

In de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 17 februari 2006<sup>1</sup> is opgemerkt dat in 2006 een evaluatie van het Besluit Rijksvrivers zou plaatsvinden. Mede door de uitvoering van rivierverruimende maatregelen als de Maaswerken, aldus genoemde brief, zou deze evaluatie waarschijnlijk leiden tot een herziening van de begrenzing van het rivierbed en de artikel-2a-Wbr-gebieden.

Deze evaluatie is inmiddels uitgevoerd. Daaruit is onder meer gebleken dat door veranderingen in de rivier, van het klimaat en van de maatgevende afvoeren alsmede door nieuwe rivierkundige inzichten, de begrenzing van het rivierbed en de aangewezen uitzonderingsgebieden aangepast moeten worden. Daarmee wordt ingespeeld op de verwachte toekomstige hogere afvoeren als gevolg van klimaatverandering. Maatregelen worden getroffen om deze hogere afvoeren op te kunnen vangen.

Maatgevende afvoeren hebben betrekking op de hoeveelheid water die per seconde door de rivier stroomt bij hoogwater. Deze zijn als volgt vastgesteld:

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005–2006, 30 462, nr. 1, blz. 2–3.

	Rijntakken (bij Lobith)	Maas (bij Borgharen)
<i>Korte termijn (2015)</i>	16.000 m <sup>3</sup> /s	4.000 m <sup>3</sup> /s
<i>Lange termijn (2100)</i>	18.000 m <sup>3</sup> /s	4.600 m <sup>3</sup> /s

De evaluatie heeft voorts aangetoond dat de bij het Besluit behorende kaarten veldgegevens van voor 1998 bevatten en inmiddels verouderd zijn.

Uit de toepassingspraktijk is tevens gebleken dat de (detail)begrenzing van het onbedijkte rivierbed in een aantal gebieden niet praktisch en anderszins niet gewenst is. Zo is deze begrenzing, dit als voorbeeld, dwars over een woonhuis gelegen, waarbij het voorste gedeelte van het woonhuis rivierbed is en het achterste gedeelte niet. Bij de nieuwe begrenzing zijn de meeste van dergelijke problemen opgelost. Zo gaat de contourlijn vrijwel steeds om de bebouwing heen en is de kavelgrens als uitgangspunt genomen.

Overigens is het nooit de bedoeling geweest en het is dat ook nu niet om voor rivierbeheer belangrijke gebieden de Wbr niet meer van toepassing te laten zijn, maar alleen voor die gebieden waar de Wbr niet relevant is.

### **Overzicht naar rivier of riviertak**

Voor de volgorde van bespreking van de vastgelegde grenslijnen en de gemaakte keuzen voor wat betreft de gebiedsgewijze uitzonderingen op de wettelijke vergunningplicht is uitgegaan van de loop van de rijksrivieren waarbij een driedeling is gemaakt in de Maas, de Bovenrivieren en de Benedenrivieren.

#### *Maas*

Het grootste deel van de in dit besluit opgenomen aanpassingen betreft de onbedijkte Maas bezuiden Maasbracht.

Het bedoelde gebied in Limburg is grotendeels agrarisch gebied met verspreide bebouwing en een aantal dorpskernen. In het verleden is dit gehele gebied met inbegrip van de kernen aangewezen als uitzonderingsgebied, een gebied derhalve waarvoor geen Wbr-vergunningplicht geldt. Naast het feit dat het niet voldoet aan de twee in artikel 2a van de Wbr genoemde criteria, dient in verband met de klimaatverandering rekening gehouden te worden met toenemende piekafvoeren van de rivieren en dus met de noodzaak de bergende gebieden vrij te houden voor het opvangen van dit hoogwater. De onderhavige herziening leidt ertoe dat voor het grotendeels agrarische gebied de uitzondering op het Wbr-vergunningvereiste komt te vervallen. Voor de dorpskernen blijft die uitzondering bestaan.

Langs de gehele Maas worden de begrenzingen hier en daar aangepast waardoor er meer praktisch werkbare lijnen ontstaan. Daarbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij wegen, perceelsgrenzen en bebouwing. Het gebied op de oostelijke Maasoever ter hoogte van Maastricht zal bij huidige maatgevende omstandigheden over een groot deel van de stad water voeren. Derhalve wordt dit gebied aan het rivierbed toegevoegd. Het intensief bebouwde deel van dit gebied en het bedrijventerrein Maastricht-Eijsden krijgen een uitzonderingstatus als bedoeld in artikel 2a van de Wbr.

## *Bovenrivieren*

Voor de bedijkte rivieren geldt dat de dijk een harde grens vormt, waardoor de ruimte die de rivier beschikbaar heeft voor de maatgevende afvoer is ingesnoerd. Bij hoogwater – het rivierwater stroomt dan in vrijwel het gehele rivierbed – is het van groot belang voor de veiligheid van de gebieden achter de dijken dat een vlotte afstroming gegarandeerd is. Obstakels in het rivierbed, welke in dit deel van het rivierengebied zeker onder maatgevende omstandigheden altijd een significant waterstandsverhogend effect opleveren, dienen te worden voorkomen. De verwachte toenemende afvoeren vragen meer buitendijkse ruimte, waar deze nu al schaars is in het gebied. Dit vraagt om terughoudendheid bij het toestaan van nieuwe ontwikkelingen in dit deel van het rivierengebied. Zodoende is het aantal aanpassingen, c.q. nieuwe uitzonderingsgebieden als bedoeld in artikel 2a van de Wbr, zeer beperkt langs de bedijkte Rijntakken.

De nieuwe aanwijzingen tot 2a-gebied betreffen een drietal intensief bebouwde oevers van het *Zwarte Water*. Deze zijn bebouwd (bedrijventerreinen bij Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis), zijn hooggelegen en door de specifieke ligging in het overgangsgebied naar het IJsselmeer zijn ze rivierkundig weinig relevant.

Daarnaast is aan de *Lek* het buitendijkse stedelijke gebied van Nieuwegein opgenomen in het voorstel vanwege het intensief bebouwde karakter en de ligging aan de Lek, waar geen langetermijnpoging aan de orde is.

Verder zijn langs de *IJssel* nog twee specifieke locaties opgenomen. Het grootschalige recreatiepark Riverparc is een intensief bebouwd terrein, ca. 300 woningen, waar de IJssel ter plaatse over een zeer ruim rivierbed beschikt (Rhederlaag, gemeente Zevenaar). Daarnaast de Zuiderzeehaven Kampen. Over deze laatste locatie zijn afspraken met de betreffende overheden gemaakt, omdat het een binnendijkse locatie betreft die ingericht wordt als haven en industrieterrein en pas na realisatie buitendijks wordt gebracht.

Tot slot is langs de *Waal* een gedeelte van het Waalfrontgebied Nijmegen opgenomen in het voorstel. Het betreft een hooggelegen terrein in de stroomschaduw van de spoorbrug. Het huidige, intensief bebouwde industriegebied wordt getransformeerd van industrieterrein naar woningbouw. Na intensief overleg met Nijmegen, mede in het licht van de onderhandelingen over de grootschalige dijkverlegging Veur–Lent, is besloten die gebieden waar woningbouw is voorzien in het reeds vastgestelde bestemmingsplan Waalfront uit te zonderen overeenkomstig artikel 2a. Dit geldt echter niet voor het zogenaamde «schiereiland» in de mond van de Waalhaven, gezien het rivierkundig en nautisch belang van dit terrein.

## *Benedenrivieren*

De belangrijkste aanpassingen in het benedenrivierengebied betreffen de oevers van de Nieuwe Maas en de Noord en een aantal buitendijkse terreinen langs de Beneden-Merwede. De oevers van de Nieuwe Maas en de Noord liggen hoog (deels hoogwatervrij) en zijn de afgelopen decennia grotendeels bebouwd. Rivierkundig zijn de gebieden weinig relevant. Deze gebieden zijn daarom in dit besluit als uitzonderingsgebied aange-merkt. Het overgrote deel van de Rotterdamse buitendijkse stadswijken en haventerreinen was al uitzonderingsgebied.

De buitendijkse woonwijken en bedrijventerreinen langs de Beneden-Merwede van de gemeenten Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht waren grotendeels al uitgezonderd. Hieraan zijn enkele terreinen van de gemeente Hardinxveld-Giessendam toegevoegd. Deze gebieden zijn vergelijkbaar, liggen hoog. Zij liggen aan de Beneden-Merwede die voor de afvoer van water rivierkundig minder relevant is dan de Nieuwe Merwede.

Door de begrenzing van de uitzonderingsgebieden te vergelijken met kadastrale grenzen en de exacte ligging van de waterkering zijn in het gehele gebied kleine aanpassingen gedaan aan de uitzonderingsgebieden.

De haventerreinen in het Rotterdamse (zee)havengebied zijn integraal aangemerkt als uitzonderingsgebied. Het gebied waarin Maasvlakte II wordt gerealiseerd is deels uitzonderingsgebied. Na voltooiing voldoet Maasvlakte II aan de criteria voor uitzonderingsgebieden. Als de eerste fase van de landaanwinning is gerealiseerd en de buitencontour van het nieuwe havengebied is gesloten zal voor het binnengebied, tot aan de grens van de teen van het binnentalud van de zeekering, ook de uitzonderde status van kracht zijn.

### **Op tijdstip van inwerkingtreding bestaand gebruik van waterstaatswerken**

Als gevolg van de bij dit besluit beoogde wijzigingen in de begrenzingen van de Wbr-gebieden worden enerzijds een aantal bestaande activiteiten onder de werking van de Wbr gebracht en vallen anderzijds bepaalde bestaande activiteiten juist niet meer onder de werking van de Wbr.

Voor laatstbedoelde activiteiten bestaat vanaf inwerkingtreding van dit besluit geen Wbr-vergunningplicht meer. De bestaande Wbr-vergunningen voor gebruik van het toenmalige rijkswaterstaatswerk hebben op dat tijdstip hun wettelijke grondslag verloren. Uitdrukkelijke intrekking van alle bestaande en nog geldige Wbr-vergunningen is echter niet nodig. Met dit laatste wordt een potentieel aanzienlijke bestuurlijke last vermeden.

Voor reeds bestaande activiteiten in gebieden die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit onder de werking van de Wbr zijn komen te vallen, zou in beginsel vanaf dat tijdstip de vergunningplicht van artikel 2, eerste lid, van de Wbr gelden. Dit is een ongewenst gevolg gelet op de rechtszekerheid, de praktische onmogelijkheid op dat ene ondeelbare tijdstip een vergunning aan te vragen en te verlenen en de administratieve en de bestuurlijke lasten die een onmiddellijk ingaande vergunningplicht met zich zou brengen. In artikel 3 van het Besluit rijksrivieren, dat op 1 augustus 2001 in werking trad, was voor een vergelijkbare situatie een voorziening getroffen die er kort gezegd op neerkomt dat in gevallen van wijziging van het Wbr-gebied de Wbr-vergunningplicht niet geldt voor gedragingen die op de datum van inwerkingtreding reeds verricht of aangevangen zijn. Dat betekende in feite de *status quo*: de op dat tijdstip bestaande rechtstoestand werd geëerbiedigd. Een voorziening was noodzakelijk, aldus de toenmalige Nota van toelichting, «met het oog op de rechtszekerheid van diegenen, ten aanzien van wie door het besluit een vergunningvereiste zou gaan gelden voor werken die vóór die datum reeds zijn gemaakt of aangevangen.»<sup>2</sup> De toelichting benadrukte verder dat de overgangsbepaling uitsluitend gericht is op de eerbiediging van de bestaande rechtstoestand. «De werking ervan is beperkt tot wat vóór die datum is gemaakt of aangevangen. Hetgeen na die datum door de betrokkenen wordt gewijzigd, bijvoorbeeld in de vorm van een uitbreiding van een ophoging of van een bebouwing, valt onverminderd onder de vergunningplicht.» Anders gezegd: bestaande activiteiten die als gevolg van dat besluit onder de werking van de Wbr zijn komen te vallen, vallen niet onder de vergunningplicht van artikel 2, eerste lid, van de Wbr zolang die activiteiten ongewijzigd voortgezet worden.

Eenzelfde overgangsregeling is ook in het kader van het onderhavige besluit gewenst. Het overgangsrecht is opgenomen in het met een nieuw tweede lid uitgebreide artikel 3.

Ten aanzien van bouwwerkzaamheden wordt opgemerkt dat zij op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geacht worden «aangevangen» te zijn wanneer er fysieke handelingen zijn verricht die rechtstreeks – naar uiterlijke kenmerken – zijn gericht op uitvoering van de

<sup>2</sup> Nota van toelichting, Staatsblad 2001, 255, blz. 9.

Wbr-vergunningplichtige activiteit. Voor zover voor die activiteit een onherroepelijke bouwvergunning bestaat, geldt hetzelfde: die activiteit wordt gezien als «aangevangen» op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit. Dat betekent anderzijds dat indien er *geen* onherroepelijke bouwvergunning is, die activiteit *niet* onder het overgangsrecht valt, zodat de Wbr en de Wbr-vergunningplicht vanaf bedoeld tijdstip op de gehele activiteit van toepassing zijn.

De uitzondering als bedoeld in artikel 3 strekt zich uit tot bestaande activiteiten zolang die na inwerkingtreding van dit besluit ongewijzigd voortgezet worden. Dat betekent dat, indien die activiteiten op enig tijdstip na inwerkingtreding van dit besluit gewijzigd, uitgebreid of anderszins veranderd worden, een Wbr-vergunning vereist is, en wel voor het geheel van de desbetreffende activiteit.

Overigens geldt in het algemeen en dus ook hier dat activiteiten, waarvoor meer dan één vergunning of ontheffing vereist is, niet verricht kunnen worden zolang niet alle daarvoor vereiste vergunningen of ontheffingen verleend zijn. Zo kan men pas van een verkregen bouwvergunning of vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 gebruik maken als men ook beschikt over een Wbr-vergunning (voor de gehele activiteit). Dit is overigens niet anders in de gebieden die al eerder onder de werking van de Wbr vielen.

### **Bestuurlijke lasten en administratieve lasten**

De gevolgen voor de lasten van burgers en bedrijven en voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van de in dit besluit voorziene veranderingen in de begrenzingen zijn nihil.

### **Totstandkoming van het ontwerp-Besluit**

Over een ontwerp van dit besluit is bestuurlijk overleg gevoerd met de desbetreffende riviergemeenten, provincies en waterschappen. Voorafgaand daaraan zijn zij per brief geïnformeerd over de beoogde aanpassingen van het Wbr-gebied en in de gelegenheid gesteld via het internet te reageren op de (juistheid van de) concept-kaarten. Hoewel de wet daartoe niet verplicht, is voor deze weg gekozen ter waarborging van de juistheid van de aanpassingen in een aantal detailkaarten.

Ook is overlegd met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het onder B voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 3.

### **Het Besluit Rijkswateren en het beoogde Waterbesluit c.a.**

Met de inwerkingtreding van de Waterwet zal het Besluit Rijkswateren van rechtswege komen te vervallen. De kern van dat besluit wordt gevormd door de artikelen 1 en 2. Artikel 1 bepaalt kort gezegd dat de kaarten a. de lijn van waterkerende gronden en b. de artikel-2a-Wbr-gebieden aangeven.

De Waterwet wordt gewijzigd door het voorstel van de Invoeringswet Waterwet (kamerstukken I, 31 858, A), indien dat voorstel wordt aangenomen en in werking treedt. Onderdeel E van artikel 1.10 van het wetsvoorstel voegt aan de Waterwet een grondslag toe voor de vaststelling van de lijn van hoogwaterkerende gronden. Het is de bedoeling dat zowel de lijn van hoogwaterkerende gronden als de gebieden waar de regels over het gebruik van rijkswaterstaatswerken niet gelden, bij of krachtens het Waterbesluit worden vastgesteld.

Artikel 2 van het Besluit Rijkswateren bepaalt kort gezegd dat artikel 2, eerste lid, van de Wbr niet van toepassing is op werken om oeverafslag tegen te gaan. Deze bepaling zal worden overgenomen in het Waterbe-

sluit, in die zin dat de watervergunningplicht voor het gebruik van waterstaatswerken niet geldt voor dergelijke werken.

## **Artikelen**

### **Artikel 1**

*A*

De werkingssfeer van het Besluit rijksrivieren wordt voor een belangrijk deel bepaald door de daarbij behorende kaarten en de daarop aangegeven begrenzingen. De nieuwe, bij dit besluit tot wijziging van het Besluit rijksrivieren behorende, kaarten geven de nieuwe begrenzingen weer.

*B*

Dit onderdeel bevat een verfijning van het overgangsrecht voor activiteiten waarmee bouwwerkzaamheden gemoeid zijn. Het tot nu toe bestaande overgangsrecht en de in het nieuwe tweede lid van artikel 3 opgenomen verfijning gelden vanaf inwerkingtreding van dit besluit zowel voor activiteiten in de gebieden die onder de Wbr zijn blijven vallen als voor activiteiten in de gebieden die onder de Wbr zijn komen te vallen. In het algemene deel van deze toelichting is het overgangsrecht reeds toegelicht.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. C. Huizinga-Heringa