

Betreft : R. van Dongen

mr. B. de Haan en mr. J. Keur
Postbus 111
6800 AC ARNHEM

Datum
5 november 2020

Ons nummer
202004240/1/R1

Uw kenmerk
5061378

Inlichtingen
F. Keijzer
070-4264311

Onderwerp
van Dongen / minister van Infrastructuur en
Waterstaat
sloop en bouwen

Procedure
Hoger beroep

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij zend ik u - ter informatie - stukken die betrekking hebben op de bovenvermelde procedure.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

RAAD VAN STATE	
INGEKOMEN	
05 NOV. 2020	
ZAANKR:	
AAN: <i>Reijer</i>	<i>RJ</i>
BEHANDELD DO:	PAR: <i>dh</i>



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Retouradres: Rijkswaterstaat | Postbus 2232 | 3500 GE Utrecht

RWS INFORMATIE

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
T.a.v. de heer F. Keijzer
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

RWS Oost-Nederland

Eusebiusbuitensingel 66
6828 HZ Arnhem
Postbus 2232
3500 GE Utrecht
T 088 797 49 00
www.rijkswaterstaat.nl

Contactpersoon

mr. S. Kroes
Senior juridisch adviseur

T 06 46 74 29 45
sandra.kroes@rws.nl

Datum 4 november 2020
Onderwerp Schriftelijke uiteenzetting hoger beroep R. van Dongen
te Heerewaarden, met uw kenmerk 202004240/1/R1

Ons kenmerk
RWS-2020/50851

Uw kenmerk
202004240/1/R1

Bijlage(n)
1

Hoogedelgestreng college,

Ik ontvang uw brief van 30 september 2020 in verband met het hoger beroep van de heer Van Dongen (hierna: appellant) tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 19 juni 2020 (uw zaaknummer 202004240/1/R1). Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om te reageren op het hoger beroepschrift.

Procesverloop

Op 15 augustus 2019 heb ik de door appellant aangevraagde watervergunning voor het bouwen van een woning geweigerd.

Bij brief van 27 september 2019 heeft appellant bezwaar ingesteld tegen het besluit van 15 augustus 2019, en mij verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep.

Bij brief van 2 oktober 2019 heb ik ingestemd met rechtstreeks beroep.

Op 19 juni 2020 heeft rechtbank Gelderland het beroep gegrond verklaard, het besluit van 15 augustus 2019 vernietigd en de rechtsgevolgen van dat besluit in stand gelaten.

Op 25 september 2020 heeft appellant hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

Gronden van hoger beroep

Appellant voert, kort samengevat, de volgende gronden van hoger beroep aan:

1. Artikel 6.12 van het Waterbesluit, in samenhang met artikel 3, sub a, van de Beleidsregels grote rivieren, is onjuist toegepast;
2. De rechtbank heeft de rechtsgevolgen van het besluit van 15 augustus 2019 ten onrechte in stand gelaten;
3. Er is sprake van bijzondere omstandigheden, op grond waarvan van de beleidsregels afgeweken zou moeten worden.

Reactie op de gronden van hoger beroep

1. Toepassing artikel 6.12 Waterbesluit i.s.m. artikel 3 sub a Beleidsregels

Appellant heeft in beroep betoogd hoe naar zijn idee de zogenaamde 10%-regeling uitgelegd zou moeten worden. De rechtbank heeft appellant niet in zijn argumentatie gevolgd, en heeft geoordeeld dat ik de 10%-regeling uit de Beleidsregels grote rivieren juist heb toegepast.

Met de eerste grond van het hoger beroepschrift richt appellant zich tegen het oordeel van de rechtbank over de 10%-regeling. Hetgeen appellant ter onderbouwing van grond 1 aanvoert (onderdelen 3.3 t/m 3.26 van het hoger beroepschrift) is in essentie een herhaling van hetgeen hij in beroep heeft aangevoerd (onderdelen 2.5 t/m 2.25 van het bezwaar- c.q. beroepschrift). De rechtbank is in zijn uitspraak ingegaan op deze gronden. Appellant voert geen redenen aan waarom het oordeel van de rechtbank ten aanzien van de 10%-regeling onjuist zou zijn.

Ik volsta er daarom mee om te verwijzen naar hetgeen ik in mijn verweerschrift (zie bijlage 1, onderdeel 3, *Verweer*, onder 2) heb aangevoerd, op grond waarvan ik van mening ben de 10%-regeling juist te hebben toegepast.

Ik verzoek uw Afdeling het hoger beroep op dit onderdeel ongegrond te verklaren.

2. Rechtsgevolgen weigeringsbesluit

Appellant volgt de rechtbank in zijn oordeel dat ik in het besluit van 15 augustus 2019 onvoldoende ben ingegaan op de door appellant aangevoerde bijzondere omstandigheden.

Appellant volgt de rechtbank ook in het oordeel dat ik in mijn verweerschrift wel op bijzondere omstandigheden ben ingegaan, maar dat ik mij er niet toe heb kunnen beperken te stellen dat alleen bijzondere omstandigheden een rol kunnen spelen die niet in de beleidsregels verdisconteerd zijn.

Appellant kan de rechtbank echter niet volgen in zijn oordeel dat ik ter zitting alsnog voldoende op de bijzondere omstandigheden ben ingegaan. Hij voert hiertoe aan dat ik ter zitting slechts in algemene zin heb gesproken en dat ik op de concrete, door appellant aangevoerde bijzondere omstandigheden, niet ben ingegaan (niet in het bestreden besluit, niet in het verweerschrift en niet ter zitting).

Anders dan appellant volg ik de rechtbank niet in zijn oordeel dat ik onvoldoende op de aangevoerde bijzondere omstandigheden ben ingegaan. Evenmin volg ik appellant in zijn stelling dat ik ter zitting onvoldoende op de bijzondere omstandigheden ben ingegaan.

Datum
4 november 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/50851

Financiële gevolgen

Op de financiële gevolgen voor appellant van het geweigerde besluit ben ik in mijn verweerschrift ingegaan (zie bijlage 1, onder 3, *Verweer*, onderdeel 3, onder Financiële gevolgen) en ook ter zitting van de rechtbank. Financiële gevolgen zijn niet verdisconteerd in de Beleidsregels en dit heb ik in mijn verweerschrift dan ook niet aangevoerd. Ik heb in het verweerschrift daarom expliciet overwogen dat het financiële belang van appellant om zijn bouwplan niet te hoeven aanpassen, niet opweegt tegen het belang van "voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste" (artikel 2.1 Waterwet). Ik ben daarmee alsnog voldoende ingegaan op het aspect financiële gevolgen. Ten aanzien van de financiële gevolgen is er naar mijn mening dan ook geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit niet in stand te laten.

Aanvullend merk ik nog het volgende op. Ik ben, vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat, sinds het najaar van 2018 in gesprek met appellant over zijn bouwplan (eerst in het kader van informeel vooroverleg, later naar aanleiding van de formele vergunningaanvraag). Tijdens deze contacten heb ik mij consistent op het standpunt gesteld dat het bouwplan niet voldoet aan de 10%-regeling. Desondanks heeft appellant altijd vastgehouden aan zijn bouwplan, en heeft hij willens en wetens zijn kosten op laten lopen. Daarbij speelt mee dat appellant bekend is met, en de mogelijkheid heeft om gebruik te maken van, een watervergunning die in 2012 voor een ander bouwplan aan een vorige eigenaar van de locatie De Kop 13 te Heerewaarden is verleend (zie onderdeel 5.8 van het hoger beroepschrift). Ook bij deze watervergunning heb ik de 10%-regeling toegepast zoals ik deze bij mijn besluit van 15 augustus 2019 heb toegepast. Appellant heeft zich daarmee zelf in de situatie gebracht dat hij financiële gevolgen ondervindt van het toepassen van de 10%-regeling. Naar mijn mening kan hiermee niet alsnog afgedwongen worden dat van de Beleidsregels moet worden afgeweken.

Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat ik (alsnog) voldoende op het aspect financiële gevolgen ben ingegaan en dat dit aspect geen aanleiding geeft om van de Beleidsregels grote rivieren af te wijken. Het aspect financiële gevolgen is daarom geen grond om de rechtsgevolgen van het besluit van 15 augustus 2019 niet in stand te laten.

Gevolgen voor de waterstand

Ook op de gevolgen van het bouwplan voor de waterstand ben ik in mijn verweerschrift ingegaan (zie bijlage 1, onder 3, *Verweer*, onderdeel 3, onder Gevolgen voor de waterstand) en ook ter zitting van de rechtbank. Weliswaar heb ik in het verweerschrift eerst – en ten onrechte – overwogen dat dit aspect is verdisconteerd in de Beleidsregels, maar daarna heb ik expliciet overwogen dat de Beleidsregels illusoir zouden worden als op grond van dit aspect van de Beleidsregels afgeweken zou moeten worden. De afwegingssystematiek van de Beleidsregels is namelijk juist dat het enkele feit dat een bouwplan geen gevolgen heeft voor de waterstand, niet doorslaggevend is voor het verlenen van een watervergunning. Bij het opstellen van de Beleidsregels is er bewust voor gekozen om, voordat getoetst wordt aan rivierkundige gevolgen, allereerst aan de aard en omvang van bouwplannen eisen te stellen. Aan die eisen zou geen betekenis meer

toekomen, als een watervergunning zonder meer verleend zou moeten worden als het betreffende bouwplan geen gevolgen heeft voor de waterstand.

In dit verband ben ik dan ook van mening dat de beoordeling van bijzondere omstandigheden in het specifieke geval van appellant niet los kan staan van algemene afwegingen ten aanzien van bebouwing in het rivierbed. Het toestaan van een bouwplan dat voorziet in een toename aan bebouwing van veel meer dan 10% (de inhoud van de bebouwing neemt toe van 930,56 m³ tot 1.401,30 m³, oftewel een toename van 50,6%) zou een precedent scheppen voor vergelijkbare bouwplannen in alle waterstaatswerken in beheer bij het Rijk die vallen onder het toepassingsbereik van de Beleidsregels grote rivieren. In feite zou de omvang van een bouwplan dan geen rol meer mogen spelen bij het verlenen van een watervergunning. Hiermee wordt mijn ruimte om ten aanzien van bebouwing in het rivierbed beleid te voeren onaanvaardbaar beperkt. Mijn beleidsdoel om ruimte te behouden voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit van de rivieren door middel van rivierverruimende maatregelen, wordt hierdoor in gevaar gebracht.

Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat ik (alsnog) voldoende op het aspect gevolgen voor de waterstand ben ingegaan en dat dit aspect geen aanleiding geeft om van de Beleidsregels grote rivieren af te wijken. Het aspect gevolgen voor de waterstand is daarom geen grond om de rechtsgevolgen van het besluit van 15 augustus 2019 niet in stand te laten.

Bijzondere omstandigheden in samenhang

Ook in samenhang beschouwd maken de aangevoerde omstandigheden niet dat van de Beleidsregels afgeweken moet worden. Toepassing van de Beleidsregels leidt er niet toe dat appellant in het geheel geen woning kan bouwen; hij kan alleen niet een woning van de door hem gewenste omvang bouwen. Te grote, en daarmee kapitaalintensieve, niet-riviergebonden ontwikkelingen in het stroomvoerende gedeelte van het rivierbed moeten worden voorkomen, zelfs al hebben die ontwikkelingen geen gevolgen voor de waterstand. Dat het aanpassen van het plan financiële gevolgen heeft, is deels ook aan appellant zelf te wijten en dit weegt niet op tegen het belang van waterveiligheid, zowel nu als in de toekomst.

Conclusie

Ik ben derhalve van mening in mijn verweerschrift en ter zitting van de rechtbank voldoende op de aangevoerde bijzondere omstandigheden te zijn ingegaan (zie het voorgaande). De rechtbank heeft dan ook de rechtsgevolgen van mijn besluit van 15 augustus 2019 in stand kunnen laten.

Ik verzoek uw Afdeling het hoger beroep op dit onderdeel ongegrond te verklaren.

3. Bijzondere omstandigheden

Appellant richt zich ten slotte tegen het oordeel van de rechtbank, dat ik de aangevoerde omstandigheden niet als 'bijzonder' heb hoeven aanmerken. Hij stelt dat de rechtbank onvoldoende heeft gemotiveerd dat de aangevoerde

Datum
4 november 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/50851

omstandigheden niet bijzonder zijn, en beroept zich op artikel 4:84 Awb indien vastgehouden zou worden aan de door mij gehanteerde interpretatie van de 10%-regeling.

Voor de goede orde, in tegenstelling tot wat appellant stelt, is deze interpretatie niet afhankelijk van de van toepassing zijnde versie van de Handreiking Bgr. Mijn interpretatie van de 10%-regeling wordt al jarenlang consistent door Rijkswaterstaat toegepast.

In dit verband wijst appellant nog op het meerekenen van de kelder van zijn bouwplan voor de 10%-regeling. Mij zijn geen toezeggingen bekend op grond waarvan appellant ervan uit mocht gaan dat de kelder niet meetelt voor het bepalen van de inhoud van zijn bouwplan. Dat de kelder in een zomerkade is gelegen waarvan Waterschap Rivierenland de beheerder is maakt dat niet anders; het gehele (bouw)werk dient bij de beoordeling betrokken te worden, aangezien dit als geheel in het waterstaatswerk ligt wat in beheer is bij het Rijk. Het feit dat een deel van het bouwwerk in een kade ligt waarvan het waterschap de beheerder is, doet hier niets aan af.

In tegenstelling tot appellant kan ik de rechtbank volgen in zijn – weliswaar beknopte – overwegingen. Dit zal ik hieronder nader onderbouwen. In het voorgaande ben ik al ingegaan op de aangevoerde bijzondere omstandigheden; bij de bespreking van de stellingen van appellant zal ik daar zo nodig naar terugverwijzen.

Financiële belangen

Zoals ik al eerder heb overwogen wegen de financiële belangen van appellant niet op tegen het belang van waterveiligheid (artikel 2.1 van de Waterwet). De stelling dat appellant een "substantiële financiële last" zou ondervinden wordt overigens niet nader onderbouwd. Appellant stelt dat het gaat om een bouwplan van beperkte omvang; ik zie niet in hoe het aanpassen daarvan een "substantiële financiële last" tot gevolg heeft.

Zoals onder onderdeel 2 al aangegeven, is appellant ook al geruime tijd bekend met de werking van de 10%-regeling uit de Beleidsregels, maar heeft hij desondanks steeds aan zijn bouwplan vastgehouden. Voor zover er dus al sprake is van een "substantiële" financiële last, is dat voor een deel ook aan appellant zelf te wijten.

Bovendien kan appellant gebruik maken van een in 2012 verleende watervergunning voor een ander bouwplan. Dat hij er voor heeft gekozen om een nieuw bouwplan te ontwikkelen, dient voor zijn eigen rekening en risico te blijven.

Ik ben dan ook van mening dat op dit punt geen sprake is van een bijzondere omstandigheid die ertoe zou moeten leiden dat ik van de Beleidsregels zou moeten afwijken.

Rivierkundige voorwaarden (gevolgen voor de waterstand)

Appellant stelt dat het bouwplan voldoet aan de doelstellingen van de Beleidslijn en de algemene rivierkundige voorwaarden uit artikel 7 van de Beleidsregels.

De Beleidsregels hebben als doel het behoud van de veiligheid van het gebied dat kan overstroomd vanuit de grote rivieren. Als uitwerking van het doel gelden de volgende randvoorwaarden voor activiteiten in het rivierbed:

- Behouden van de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed onder normale en onder maatgevende hoogwaterstanden;
- Ontwikkelingen tegengaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging van het rivierbed onmogelijk maken.

Met name de tweede randvoorwaarde is de basis onder het afwegingskader, waarbij er een beleidsmatige toets plaatsvindt alvorens de rivierkundige voorwaarden aan bod komen. Dat een initiatief voldoet aan de rivierkundige voorwaarden van artikel 7 van de Bgr betekent niet dat het initiatief automatisch voldoet aan de doelstellingen van de Beleidslijn. Daarmee zouden de Beleidsregels en het bijbehorende afwegingskader illusoir worden. Daarbij moet worden opgemerkt dat het bouwplan van appellant zich in het stroomvoerende regime bevindt, waar niet-riviergebonden ruimtelijke ontwikkelingen alleen in beperkte mate mogelijk zijn binnen de randvoorwaarden vanuit waterveiligheid (nee, tenzij-principe).

Appellant wijst in dit verband nog op plannen om de waterkering te verhogen. Het kan echter niet zonder meer gesteld worden dat met het enkele feit dat er plannen zijn om op korte termijn een waterkering te verhogen, ook voor de verre toekomst gewaarborgd is dat het bouwplan van appellant geen gevolgen heeft voor de waterstand en het functioneren van de rivier. Ook na het verhogen van de waterkering blijft de ruimte in het rivierbed schaars en dient er ruimte beschikbaar te blijven voor eventuele toekomstige verhoging van de afvoercapaciteit door middel van rivierverruiming.

Verder voert appellant aan dat Waterschap Rivierenland het bouwplan positief heeft beoordeeld. Dit doet echter niet ter zake. De beoordeling door het waterschap beperkt zich tot het functioneren van de zomerkade (die immers in beheer is bij het waterschap) en niet tot het uitvoeren van een activiteit in het waterstaatswerk (die in beheer is bij het Rijk) en waarvoor de Beleidsregels grote rivieren het beoordelingskader vormen.

Vervolgens voert appellant aan dat uit een evaluatie van de Beleidsregels blijkt dat de meest recente wijziging juist tot doel had om initiatiefnemers meer bewegingsvrijheid te bieden om in het rivierbed ruimtelijke ontwikkelingen te ontplooien die niet ten koste gaan van de waterveiligheid. Appellant citeert hier uit het evaluatierapport. In de toelichting bij de meest recente wijziging van de Beleidsregels heb ik naar aanleiding van het evaluatierapport het volgende overwogen:

"Binnen het doel en de randvoorwaarden van de Beleidsregels zouden meer initiatieven mogelijk gemaakt kunnen worden dan waarvoor de Beleidsregels tot de inwerkingtreding van het onderhavige besluit ruimte boden. Door de Beleidsregels aan te passen, krijgen initiatiefnemers meer bewegingsvrijheid om ruimtelijke ontwikkelingen te ontplooien. Dit komt ten goede aan de vitaliteit en de ruimtelijke kwaliteit van het rivierbed.

Datum
4 november 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/50851

Met het onderhavige besluit is op een verantwoorde manier meer ruimte gegeven aan activiteiten in het rivierengebied, voor zover initiatieven passen binnen het doel en de randvoorwaarden van waterveiligheid."

(Staatscourant 2018 nr. 36070, Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 25 juni 2018, nr. IENW/BSK-2018/82334, tot wijziging van de Beleidsregels grote rivieren in verband met enkele uitbreidingen ten aanzien van het mogelijk gebruik van het rivierbed met toelichting.)

Met deze laatste wijziging van de Beleidsregels ben ik reeds tegemoet gekomen aan signalen uit de omgeving. Ik zie hierin geen reden om aanvullende ontwikkelingsruimte te geven.

Ten slotte wijst appellant nog op de ontwikkeling van de buitendijkse woonwijk "Buitenstad" bij Zaltbommel. Dit betreft een onvergelykbare situatie. Het is een locatie die per 1 oktober 2020 is aangewezen onder artikel 6.16 Waterbesluit. Op deze locatie geldt geen vergunningplicht voor het gebruik van het waterstaatswerk in beheer bij het Rijk en is er dus ook geen sprake meer van een toets aan de Beleidsregels.

Ik ben dan ook van mening dat er ten aanzien van rivierkundige voorwaarden (gevolgen voor de waterstand) geen sprake is van een bijzondere omstandigheid die ertoe zou moeten leiden dat ik van de Beleidsregels zou moeten afwijken.

Conclusie bijzondere omstandigheden

Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de door appellant aangevoerde omstandigheden niet zijn aan te merken als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb.

Ik verzoek uw Afdeling het hoger beroep op dit onderdeel ongegrond te verklaren.

4. Conclusie

Ten aanzien van de 10%-regeling uit de Beleidsregels heeft appellant slechts het gestelde in zijn bezwaar- c.q. beroepschrift herhaald en heeft hij geen gronden aangevoerd waarom het oordeel van de rechtbank omtrent de 10%-regeling onjuist zou zijn.

Ten aanzien van het in stand laten van de rechtsgevolgen van het besluit van 15 augustus 2019 ben ik van mening dat de rechtbank daar met recht toe heeft kunnen besluiten omdat ik in het verweerschrift en ter zitting alsnog voldoende op de bijzondere omstandigheden ben ingegaan.

RWS Oost-Nederland

Datum
4 november 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/50851

Ten aanzien van de door appellant aangevoerde omstandigheden ben ik van mening dat deze niet zijn aan te merken als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb.

Ik verzoek u dan ook het hoger beroep ongegrond te verklaren en de uitspraak van de rechtbank in stand te houden.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
hoofd Werkenpakket Rijkswaterstaat Oost-Nederland,



ing. M. Böhmer



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Retouradres: Rijkswaterstaat | Postbus 2232 | 3500 GE Utrecht

RWS INFORMATIE

Rechtbank Gelderland
Team bestuursrecht
T.a.v. de heer A.M. Klaasen
Postbus 9030
6800 EM ARNHEM

RWS Oost-Nederland

Eusebiusbuitensingel 66
6828 HZ Arnhem
Postbus 2232
3500 GE Utrecht
T 088 797 49 00
www.rijkswaterstaat.nl

Contactpersoon

S. Kroes
Senior juridisch adviseur

T 06 46 74 29 45
sandra.kroes@rws.nl

Ons kenmerk
RWS-2020/23405

Uw kenmerk
zaaknummer ARN 19 / 5648
WATER

Datum 7 april 2020

Onderwerp Verweerschrift inzake rechtstreeks beroep R. van Dongen
te Heerewaarden, met uw kenmerk ARN 19 / 5648 WATER

Edelachtbaar college,

Met mijn brief van 31 oktober 2019 heb ik u de stukken met betrekking tot het rechtstreeks beroep van de heer R. van Dongen te Heerewaarden (hierna: eiser) toegestuurd. Hieronder treft u mijn verweerschrift aan.

1. Algemeen

In het bezwaarschrift van 27 september 2019 heeft eiser mij verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep tegen mijn besluit van 15 augustus 2019, waarbij ik de door eiser aangevraagde watervergunning voor het herbouwen van een woning heb afgewezen. Bij brief van 2 oktober 2019 heb ik ingestemd met rechtstreeks beroep.

2. Gronden van beroep

Eiser heeft - kort samengevat - de volgende beroepsgronden aangevoerd.

1. Rijkswaterstaat stelt ten onrechte dat de 10%-regel uit artikel 3, onder a van de Beleidsregels grote rivieren (hierna: Beleidsregels) in onderhavige situatie niet geldt.
2. De handreiking Beleidslijn grote rivieren, versie 15 april 2019 (hierna: handreiking), is in strijd met de geldende wet- en regelgeving, namelijk de Waterwet en de Beleidsregels. De buitenkruinlijn van de dijk vormt zowel horizontaal als verticaal de grens van het rivierbed. De ruimte boven de buitenkruinlijn behoort dus niet tot het rivierbed. Het volume van bebouwing dat zich boven de buitenkruinlijn bevindt, hoeft dus niet meegeteld te worden bij het bepalen van de inhoud van de bebouwing in het rivierbed. Het standpunt van Rijkswaterstaat, dat de buitenkruinlijn het rivierbed slechts horizontaal begrenst, wordt niet bevestigd in de uitspraak Hartenaasje.
3. Op grond van bijzondere omstandigheden behoort Rijkswaterstaat in redelijkheid voor het bouwplan af te wijken van de Beleidsregels. Toepassing van de 10%-regel zoals Rijkswaterstaat die voorstaat, is onevenredig gezien de

Datum
7 april 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/23405

financiële gevolgen daarvan voor eiser. Verder is het bouwplan van eiser van beperkte omvang, en heeft het (nagenoeg) geen gevolgen voor de waterstand.

3. Verweer

Ten aanzien van de aangevoerde beroepsgronden verweer ik mij als volgt.

1. Deze beroepsgrond kan ik niet volgen. In de motivering bij mijn besluit van 15 augustus 2019 heb ik overwogen dat eiser in zijn brief van 27 mei 2019 verwijst naar een situatie die in zijn geval niet van toepassing is (onbedijkte Maas). Ik zie niet in hoe eiser hierin het standpunt kan lezen dat de 10%-regel in zijn geval niet van toepassing is. De 10%-regel is wel degelijk van toepassing in geval van eiser. Mijn uitleg van de 10%-regel heeft vervolgens geleid tot het oordeel dat de door eiser gevraagde watervergunning niet kan worden verleend.

Conclusie 1

De 10%-regel is van toepassing op het bouwplan van eiser, en brengt mee dat voor het bouwplan geen watervergunning kan worden verleend.

2. Eiser voert een aantal redenen aan waarom de handreiking geen basis kan zijn voor het weigeren van de watervergunning voor zijn bouwplan.

Strijd met wet- en regelgeving

Eiser doelt op strijd met de Waterwet en de Beleidsregels grote rivieren. Hier ben ik in de motivering van mijn besluit van 15 augustus 2019 op ingegaan. De Waterwet, en de daarop gebaseerde regelingen, het Waterbesluit en de Waterregeling, bevatten enkele bepalingen die relevant zijn:

- Artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet bepaalt onder meer dat voor de begrenzing van de oppervlaktewaterlichamen van de rivieren de buitenkruinlijn van de primaire waterkering als richtlijn wordt gehanteerd.
- Artikel 3.2, derde lid, van de Waterregeling verwijst voor de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen naar de grenzen die zijn aangegeven op de kaarten behorend bij de Waterregeling.
- Artikel 1, eerste lid en onder b, van de Beleidsregels grote rivieren omschrijft het rivierbed als "oppervlakte begrensd ingevolge artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet".

Uit de Waterwet volgt dus dat de buitenkruinlijn van de waterkering de grens van het oppervlaktewaterlichaam is. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale begrenzing. De Waterregeling geeft door middel van begrenzing op kaarten alleen een begrenzing in de breedte en lengte, dus horizontaal. Ook de Beleidsregels gaan uit van enkel begrenzing in oppervlakte. Uit de wet- en regelgeving volgt dus niet dat een oppervlaktewaterlichaam of rivierbed in hoogte beperkt is.

Het kan ook nooit de bedoeling zijn geweest van de wetgever om de kruinhoogte als basis te nemen voor een maatgevende hoogte in het rivierbed.

Sinds 1 januari 2017 is er een nieuwe normering voor hoogwaterveiligheid vastgelegd in de Waterwet. Hierdoor is niet meer één waterstand maatgevend,

Datum
7 april 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/23405

maar wordt de hoogte van de waterkering afgeleid op basis van een serie aan berekeningen met verschillende afvoeren en faalmechanismen. De hoogte van een waterkering is daarmee niet meer één op één te herleiden tot een bepaalde afvoer of waterstand op de rivier. De normen zijn daarnaast voor elk dijktraject verschillend, omdat die, in tegenstelling tot vroeger, gebaseerd zijn op schade en slachtoffers bij een overstroming (en niet alleen op de kans van voorkomen van een bepaalde afvoer). De kruinhoogte kan dan ook aan de ene oever van de rivier hoger of lager zijn dan aan de andere oever van de rivier.

De kruinhoogte is dus geen tijdloos en statisch gegeven, maar een resultante van veel berekeningen, die voor elke locatie weer anders uitvalt. Het kan dan ook niet gezegd worden dat bouwvolume dat op dit moment boven de kruinlijn van de waterkering uitkomt, in de toekomst niet alsnog relevant kan zijn voor de waterveiligheid.

Ook geoordeeld naar de doelen van de wet, neergelegd in artikel 2.1 Waterwet, is geen sprake van strijd. De Beleidsregels en dus de handreiking strekken tot "voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste". Dit doel is in de Beleidsregels vertaald naar "het behoud van de veiligheid van het gebied dat kan overstromen vanuit de grote rivieren". Ter uitwerking van het doel van de Beleidsregels gelden de volgende randvoorwaarden voor activiteiten in het rivierbed:

- Behouden van de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed onder normale en onder maatgevende hoogwaterstanden;
- Ontwikkelingen tegengaan die de mogelijkheid tot rivierverruimingen door verbreding en verlaging van het rivierbed onmogelijk maken.

Om toekomstige rivierverruiming niet te belemmeren geldt er een restrictief ('nee, tenzij') beleid voor niet-riviergebonden ontwikkelingen in het stroomvoerende deel van het rivierbed. Door kapitaalintensivering kunnen deze ontwikkelingen namelijk leiden tot een feitelijke en financiële belemmering voor toekomstige rivierverruiming. Omdat kapitaalintensivering niet afhangt van de hoogte waarop gebouwd wordt, zou het hanteren van de kruinhoogte als begrenzing voor het rivierbed juist zorgen voor strijdigheid met de doelen van de wet en de uitwerking hiervan in de Beleidsregels. Dan zou significante kapitaalintensivering namelijk niet voorkomen kunnen worden wanneer deze boven de kruinhoogte plaatsvindt.

Uitspraak Hartenaasje

Eiser stelt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak inzake Hartenaasje te Deventer geen oordeel heeft gegeven over de vraag of het deel van het herbouwvolume dat boven de buitenkruinlijn is gesitueerd, tot het rivierbed behoort.

De casus Hartenaasje betrof een gebouw van zes verdiepingen hoog. Dit gebouw zou aanzienlijk hoger zijn dan de primaire waterkering ter plaatse. Ook in dit geval heb ik de 10%-regel uitgelegd zoals ik deze thans uitleg, namelijk dat ook het volume boven de buitenkruinlijn meetelt bij het bepalen van de omvang van een bouwplan. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat er geen aanleiding is dat ik deze regel onjuist heb toegepast.

Datum
7 april 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/23405

Juridische status handreiking

De handreiking is geen onderdeel van de Beleidsregels en deelt dus niet mee in de status van de Beleidsregels als beleidsregels in de zin van artikel 4:84 van de Awb. Wel is de handreiking bedoeld als een nadere toelichting op de Beleidsregels en als weergave van mijn interpretatie van de Beleidsregels. Iedereen die bouwactiviteiten wil ondernemen in een rivierbed kan uit de handreiking opmaken hoe ik hun plannen zal beoordelen.

Actualisatie handreiking

De handreiking is geactualiseerd omdat, naar aanleiding van een evaluatie, onder andere de Beleidsregels zijn aangepast. De 10%-regel is naar aanleiding van die evaluatie echter niet aangepast. De actualisatie van de handreiking brengt ook geen andere uitleg van de 10%-regel met zich mee. Rijkswaterstaat heeft zich in de gesprekken en briefwisselingen met eiser altijd op het standpunt gesteld dat de 10%-regel ertoe leidt dat voor het bouwplan van eiser geen watervergunning kan worden verleend. Het verschil van inzicht tussen Rijkswaterstaat en eiser over de uitleg van de 10%-regel uit de Beleidsregels is niet de aanleiding geweest voor de actualisatie van de handreiking, maar illustreert wel de noodzaak tot actualisatie.

Het klopt, zoals eiser stelt, dat de voorliggende casus aanleiding was voor (onder andere) het schrappen van de afbeelding met schematische doorsnede van het rivierbed en het aanpassen/toevoegen van de tekst in bijlage 2 die opsomt hoe de 10% wordt berekend. Deze wijzigingen strekten tot verduidelijking van mijn uitleg van de Beleidsregels en niet tot wijziging van die uitleg. Op dit punt is sprake van een bevestiging van hoe de regels al jarenlang en consistent worden geïnterpreteerd door Rijkswaterstaat.

Conclusie 2

De handreiking is in lijn met wet- en regelgeving. De uitleg van de 10%-regel is met de actualisatie niet gewijzigd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft mijn uitleg van de Beleidsregels in de casus Hartenaasje bevestigd. Bij het beoordelen van het bouwplan van eiser heb ik de 10%-regel correct toegepast. Voor het bouwplan kan op grond van de Beleidsregels geen watervergunning worden verleend.

3. Eiser voert twee omstandigheden aan die volgens hem bijzondere omstandigheden zijn, op grond waarvan ik van de Beleidsregels zou moeten afwijken.

Financiële gevolgen

Eiser stelt dat hij voor grote financiële lasten komt te staan als het bouwplan moet worden aangepast, als geoordeeld zou worden dat bouwvolume boven de buitenkruinlijn meetelt voor de 10%-regel.

Financiële argumenten bij het voldoen aan vereisten op basis van wet- en regelgeving zijn geen bijzondere omstandigheden op grond waarvan ik van de Beleidsregels zou moeten afwijken. Het belang van "voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste" (artikel 2.1 Waterwet) weegt zwaarder dan het financiële belang van eiser bij het niet hoeven aanpassen van zijn bouwplan.

Datum
7 april 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/23405

Gevolgen voor de waterstand

Eveneens in de uitspraak Hartenaasje heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen dat afwijking van een beleidsregel mogelijk is, als gevolgen van het handelen overeenkomstig de beleidsregel wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Het gaat dan om bijzondere gevallen die niet in de Beleidsregels zijn verdisconteerd.

De gevolgen van een bouwplan voor de waterstand zijn verdisconteerd in de Beleidsregels (artikel 7). De stelling dat het bouwplan van eiser nagenoeg geen gevolgen heeft voor de waterstand, kan dus niet gezien worden als een bijzondere omstandigheid op grond waarvan ik van de Beleidsregels zou moeten afwijken.

Zou dit anders zijn, dan zouden de Beleidsregels grotendeels illusoir worden. De Beleidsregels zijn in 1997 geïntroduceerd om te voorkomen dat het rivierbed langzaam volgebouwd wordt en maatregelen voor de noodzakelijke vergroting van de afvoercapaciteit feitelijk of financieel belemmerd worden. De Beleidsregels kennen dan ook een strikt 'nee, tenzij' beleid voor nieuwe niet-riviergebonden ontwikkelingen. Ook kapitaalintensivering in het rivierbed door uitbreiding van bestaande niet-riviergebonden activiteiten in het rivierbed is aan banden gelegd. Om het rivierbed niet helemaal 'op slot' te zetten is er generiek een aantal uitzonderingen gemaakt voor kleine, tijdelijke en rivierkundig ondergeschikte activiteiten. Daarnaast geldt altijd dat een bouwplan geen nadelige gevolgen voor de waterstand mag hebben.

Bij het opstellen van de Beleidsregels is er dus bewust voor gekozen om naast rivierkundige gevolgen, ook aan de aard en omvang van bouwplannen eisen te stellen. Aan die eisen zou geen betekenis meer toekomen, als een watervergunning zonder meer verleend zou moeten worden als het betreffende bouwplan geen gevolgen heeft voor de waterstand.

Eiser verwijst in dit verband nog naar een initiatief voor woningbouw bij Zaltbommel. Dit initiatief is bekend bij Rijkswaterstaat. Er is voor dit initiatief echter geen watervergunning verleend of aangevraagd. Een eventuele aanvraag om een watervergunning voor dit initiatief wordt, net als de aanvraag van eiser, getoetst aan de Beleidsregels.

Datum
7 april 2020

Ons kenmerk
RWS-2020/23405

Conclusie 3

Er is geen sprake van bijzondere omstandigheden, op grond waarvan ik ten gunste van eiser van de Beleidsregels zou moeten afwijken.

4. Conclusie

Gelet op het vorenstaande verzoek ik u het beroep ongegrond te verklaren.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
hoofd Werkenpakket Rijkswaterstaat Oost-Nederland,



ing. M. Böhmer