



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

Datum 7 april 2020
Onderwerp Verweerschrift inzake rechtstreeks beroep R. van Dongen
te Heerewaarden, met uw kenmerk ARN 19 / 5648 WATER

Ons kenmerk
RWS-2020/23405
Uw kenmerk
zaaknummer 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

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,

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 rivierverruiming 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.

RWS Oost-Nederland

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