

Toelichting op de Keur waterschap Regge en Dinkel 2009

Algemeen

Wetgeving en beleid

De Keur is gebaseerd op de Waterschapswet, de Waterwet, het Waterbesluit, het Waterbeheerplan en de Provinciale Waterverordening. Een nieuwe Keur is noodzakelijk vanwege de totstandkoming van de Waterwet, de daarmee verschuivende bevoegdheden in onderdelen van het waterbeheer en de uitbreiding van het juridisch instrumentarium. Waterschappen hebben daarnaast in belangrijke mate te maken met de provincie als bevoegd gezag voor het vaststellen van regionale waterplannen en andere relevante omgevingsplannen, waarin zij de meer strategische aspecten van het waterbeheer opneemt. De provincie verwacht dat de waterschappen dat beheer dan ook adequaat uitvoeren, mede om provinciale doelstellingen te verwezenlijken. De provincie biedt de waterschappen daartoe nadere regels omtrent het regionale waterbeheer in haar provinciale Waterverordening.

De Waterschapswet (artikel 78) verleent de waterschappen de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen. De Waterwet gaat verder uit van nadere regels van waterschappen bij verordening (Keur). In het kader van de nieuwe regelgeving is het waterschap de regionale waterbeheerder voor het stellen van gebods- en verbodsbepalingen met betrekking tot de bij het waterschap in beheer zijnde watersystemen, indien en voor zover het waterschap door de Waterwet met de zorg voor onderdelen van dat watersysteem is belast. De Keur ziet op de uitoefening van het regionale waterbeheer door waterschappen. Uitgangspunt is dat het waterschap streeft naar minder regels, minder lasten voor burgers en bedrijven, een vereenvoudiging van regelgeving en het werken met meer algemene regels, waarbij vergunningverlening indien mogelijk vermeden wordt.

Nieuwe Keur

Deze Keur komt in de plaats van de Keur waterschap Regge en Dinkel 1997. De Keur van 1997 is als gevolg van de introductie van de Waterwet en de provinciale Waterverordening niet langer bruikbaar.

Als in het vervolg van deze toelichting artikelen worden genoemd, zijn dit artikelen uit de nieuwe Keur, tenzij anders wordt vermeld.

De waterkwaliteitszorg is in deze Keur geen onderwerp van regeling waar het betreft de regulering van lozingen van schadelijke of verontreinigende stoffen op een oppervlaktewaterlichaam met het oog op de bescherming van de fysisch/chemische waterkwaliteit. De toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet regelen dit nagenoeg uitputtend en laten daarom weinig tot geen ruimte voor aanvullende regeling op decentraal niveau. Wel kunnen in de Keur bepalingen ter bescherming van de ecologische waterkwaliteit worden opgenomen, indien en voor zover andere wetgeving daarin niet voorziet.

De opbouw van de Keur

De opbouw van de Keur is als volgt:

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Hoofdstuk 2: Beheer van waterstaatswerken¹

Hoofdstuk 3: Handelingen in het watersysteem

Hoofdstuk 4: Toezicht en handhaving

Hoofdstuk 5: Overgangs- en slotbepalingen

Bij het opstellen van de Keur zijn definitiebepalingen waarin waterstaatswerken en de begrenzings daarvan worden omschreven zoveel mogelijk vermeden door te werken met leggers en kaarten, waarop de waterstaatswerken qua ligging, vorm, afmeting en constructie zijn aangegeven. Verder zijn de verbodsbepalingen veel abstracter geformuleerd. Aan het dagelijks bestuur van het waterschap wordt de bevoegdheid gegeven nadere regels te stellen (artikel 3.16), dan wel kaartbijlagen bij de Keur te wijzigen, met als gevolg dat Keurbepalingen een ruimere strekking krijgen, dan wel juist geen toepassing vinden.

In de Keur wordt ook de mogelijkheid geboden tot het stellen van algehele verboden, in die zin dat waar een absoluut verbod geldt, er geen mogelijkheid is een vergunning te verlenen (artikel 3.7 en 3.8). Aan een vergunninghouder kan de verplichting worden opgelegd financiële zekerheid te stellen voor de bekostiging van de verwijdering van het op grond van de vergunning aangebrachte werk na de beëindiging van het gebruik daarvan.

Voorts bestaat de mogelijkheid een voorschrift aan de vergunning te verbinden op grond waarvan de vergunninghouder een financiële zekerheid stelt met het oog op de bescherming van het belang of de belangen waarom het vereiste van vergunning is

¹ Gedoogplichten zijn niet langer opgenomen, omdat de Waterwet in alle gedoogplichten voorziet die noodzakelijk zijn om als beheerder de regionale waterbeheertaken te kunnen uitvoeren.

gesteld. Bepalingen die dat mogelijk maken, behoeven nu niet meer in de Keur zelf te worden opgenomen, omdat artikel 6.20 van de Waterwet daarin voorziet. Het zelfde geldt voor het verzoek om schadevergoeding door een derde. Dit staat in artikel 7.14 van de Waterwet.

Beleid en beleidsregels voor toepassing van de Keur

De bepalingen in de Keur dienen te worden toegepast met inachtneming van het geldende beleid. Het in het beheerplan van het waterschap verwoorde beleid zal richtinggevend moeten zijn bij de uitvoering van de Keur. Concreet betekent dit dat als een beek ingevolge het beheerplan een ecologische functie heeft, een vergunningaanvraag die bij inwilliging daarvan tot gevolg heeft dat die functie verdwijnt dan wel wordt ondermijnd, geweigerd kan worden omdat de ecologische aspecten van de waterstaatkundige functie van de beek zich verzetten tegen de inwilliging van de aanvraag.

Voor de toepassing van de Keur kan het waterschapsbestuur beleidsregels vaststellen die richtinggevend zijn voor op grond van de Keur te nemen besluiten en waarnaar ter motivering van de besluiten kan worden verwezen en waarvan slechts gemotiveerd kan worden afgeweken.

Keur en legger

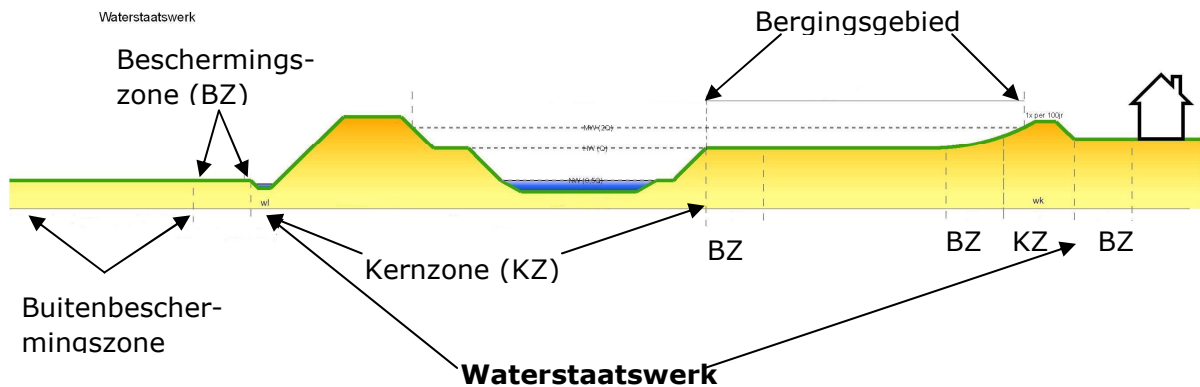
Voor het merendeel van de bij het waterschap in beheer zijnde waterstaatswerken geldt dat de begrenzings van deze werken ingevolge wettelijke regeling dienen te worden vastgelegd in leggers. Artikel 5.1 van de Waterwet vereist van de waterbeheerders dat zij voor hun waterstaatswerken leggers op orde hebben. Het aangeven van de begrenzings van waterstaatswerken en zones, waarop de gebods- en verbodsbepalingen van de Keur van toepassing zijn, vindt niet plaats door de fysieke begrenzings in de Keur zelf te omschrijven, maar door verwijzing naar de legger, waarin die begrenzings zijn vastgelegd. Hierdoor zijn de begrenzings van de waterstaatswerken en zones niet direct uit de Keur af te lezen.

De keurkaart (bijlage 2) geeft een overzicht van de waterstaatswerken, die door het Waterschap Regge en Dinkel worden beheerd.

In dit systeem is uit de legger op te maken tot hoever waterstaatswerken en de verschillende zones zich uitstrekken, ofwel waar het gebods- en verbodsregime van de Keur van toepassing is. De legger bepaalt met de daarin opgenomen maten de reikwijdte van de verbodsbepalingen en onderhoudsverplichtingen van de Keur (zgn. gelede

normstelling). Wijziging van de legger betekent dan ook een wijziging in de toepassing van de Keur.

Onderstaande figuur geeft het waterstaatswerk en de zones weer.



Voor de vaststelling of wijziging van de Keur is in de artikelen 79 en 80 van de Waterschapswet een aantal specifieke procedurevoorschriften gesteld die overeenkomstig van toepassing zijn op de legger. De rechtsbescherming die de procedure biedt, legitimeert dat het waterschap, als beheerder, voor zijn beheersobjecten gegradueerde beschermingsregimes in de legger kan vaststellen.

De wetgever heeft onderkend dat niet alle waterschappen beschikken over leggers van waterstaatswerken, terwijl ook niet voor alle waterstaatswerken die in beheer zijn bij waterschappen, het vaststellen van een legger is voorgeschreven. Artikel 5.1 van de Waterwet voorziet in een vrijstelling van de leggerplicht. De provinciale Waterverordening geeft aan voor welke delen van oppervlaktewaterlichamen die vrijstelling van kracht is.

Voor waterstaatswerken, waarvoor het vaststellen van een legger niet is voorgeschreven of waarvoor nog geen legger is vastgesteld, voorziet de Keur in het overgangsrecht in het aangeven van ligging en indien mogelijk afmetingen van de betrokken werken op een bij de Keur behorende kaart (bijlage 2).

De vraag kan worden gesteld of de leggerplicht van artikel 5.1 van de Waterwet gecombineerd kan worden met de reeds bestaande leggerplicht voor onderhoud, zoals vereist op grond van de Waterschapswet. Volgens de Memorie van Toelichting op de Waterwet bestaat de mogelijkheid tot het integreren van de leggerplicht in één document van beide leggers. De leggerplicht van artikel 78 Waterschapswet is van een andere aard. In die wet gaat het om de zogenoemde onderhoudslegger, dat wil zeggen een

register van onderhoudsplichtigen of onderhoudsverplichtingen. De materie van de onderhoudslegger hoort niet thuis in de Waterwet, omdat het bij die leggerplicht gaat om de relatie van het waterschap met zijn ingezetenen/ingelanden. De onderhoudslegger registreert voor welke onderdelen van het watersysteem onderhoudsverplichtingen van kracht zijn, dat wil zeggen voor welke rechthebbenden (met private rechten op onroerende zaken die grenzen aan die onderdelen) deze verplichtingen gelden. Deze verplichtingen tot betaling in natura maken van oudsher onderdeel uit van het waterschapsbestel.

Het systeem van watervergunningen vloeit voort uit de Waterwet. Indien en voor zover de Keur regulering bij beschikking (vergunning) introduceert, is ook sprake van een watervergunning. In geval van watervergunningen voor verschillende samenhangende handelingen (behorend bij hetzelfde initiatief) vindt samenloop van vergunningen plaats en wordt er één watervergunning afgegeven. De Waterwet voorziet bij samenloop in het gezag dat bevoegd is tot vergunningverlening, zie artikel 6.15 van de Waterwet.

Keur en algemene regels

In de Keur zijn artikelen opgenomen, waarbij aan het bestuur de mogelijkheid wordt geboden algemene regels op te stellen, bijvoorbeeld in de artikelen 2.1 en 3.16. Ook deze algemene regels moeten worden beschouwd als een onderdeel van de Keur. Dit betekent dat voor de vaststelling van de algemene regels omtrent bijvoorbeeld de afrastering en wijzen van plaatsing de procedure voor de vaststelling of wijziging van de Keur moet worden gevolgd (artikel 83, vijfde lid, Waterschapswet).

Hoofdstuk 3. Handelingen in het watersysteem

Watervergunning en algemene regels

Algemeen

De Waterwet heeft in hoofdstuk 6 de regulering van handelingen van derden in het watersysteem opgenomen. Dat reguleringsstelsel voorziet in de introductie van de watervergunning en algemene regels. Centraal daarbij staan de doelmatige bescherming van het watersysteem en een efficiënte dienstverlening voor burgers en bedrijven. Zo komt er voor samenhangende activiteiten in het watersysteem één watervergunning. Voorts vallen meer handelingen in het watersysteem onder algemene regels. Dit leidt tot lastenvermindering voor burgers en bedrijven. Voor het waterschap is deze introductie op een andere manier van groot belang: tegenstrijdigheden tussen verschillende wetten

behoren tot het verleden. Tot slot is de afstemming met andere vergunningstelsels geborgd door het instellen van één loket voor het behandelen van vergunningaanvragen. De bevoegdheid van de waterschappen om bij Keur regels te stellen, blijft bestaan. Een dergelijke benadering past ook bij het aan de Waterwet ten grondslag liggende uitgangspunt van 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Wat centraal moet, is ook te vinden in hoofdstuk 6 van de Waterwet. Dat wordt ingegeven door internationale verplichtingen of bovenregionale belangen. Het is dan wenselijk of zelfs noodzakelijk om bepaalde handelingen voor alle watersystemen op uniforme wijze te regelen. Een voorbeeld van dergelijke handelingen zijn de voorheen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gereguleerde lozingen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen. Voor zover derhalve het Rijk een bepaald onderwerp heeft geregeld, zijn waterschappen niet langer onverkort bevoegd om daarin nog zelfstandig bij verordening te voorzien, mede ook op grond van artikel 59 van de Waterschapswet.

De bevoegdheid van waterschappen om in de Keur regels te stellen inzake handelingen in de onder hun beheer vallende watersystemen, is neergelegd in artikel 78 van de Waterschapswet. In dat kader staat het de waterschappen ook vrij om naast de reeds op grond van de artikelen 6.2 en 6.3 van de Waterwet vergunningplichtige handelingen, nog andere handelingen vergunningplichtig te stellen. Het gevolg daarvan is dat zodra een waterschap ervoor kiest om nog andere handelingen vergunningplichtig te maken of anderszins aan een toestemmingsvereiste te binden, die handelingen automatisch onder de watervergunning vallen. De waterschappen creëren dus geen zelfstandige vergunningstelsels meer. Bedoeling daarvan is dat de uitgangsgedachte van één watervergunning daarmee overeind blijft en nog belangrijker, dat de integrale afweging van de bij het waterbeheer betrokken belangen blijft gewaarborgd.