

Besluit van [PM], houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met het vaststellen van een instructieregel voor het begrenzen van de ontwikkelruimte in de gebieden Lob van Gennep en Thorn-Wessem

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IENW/BSK-2024/..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IENW/BSK-2024/..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In de aanhef van artikel 5.36 wordt na '5.1.3.4' ingevoegd 'met uitzondering van artikel 5.47a'.

B

Na artikel 5.42 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.42a (aanwijzing gebieden met begrensde gebiedsontwikkelruimte Lob van Gennep en Thorn-Wessem)

1. Het gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte Lob van Gennep is de locatie in de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.
2. Het gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte Thorn-Wessem is de locatie in de gemeente Maasgouw, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

C

Aan paragraaf 5.1.3.4 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 5.47a (begrensde gebiedsontwikkelruimte Lob van Gennep en Thorn-Wessem)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte bedraagt de afname van het bergend volume van dat gebied als gevolg van bouwactiviteiten, de aanleg van werken of het ophogen van gronden niet meer dan:
 - a. 553.410 m³ voor het gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte Lob van Gennep; en
 - b. 92.790 m³ voor het gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte Thorn-Wessem.
2. Bij de toepassing van het eerste lid blijft de afname van het bergend volume als gevolg van de volgende activiteiten buiten beschouwing:
 - a. het bouwen van bouwwerken met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 5 m²;
 - b. het bouwen van bouwwerken die niet geheel met wanden zijn omsloten; of
 - c. het ophogen van gronden met een volume van ten hoogste 10 m³.
3. Op het berekenen van de afname van het bergend volume zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Barry Madlener

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Deze wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) voorziet in een instructieregel van het Rijk die een grens stelt aan de ruimtelijke mogelijkheden die een gemeente in een omgevingsplan mag bieden voor activiteiten die leiden tot een afname van het waterbergend vermogen van gebieden tussen Thorn en Wessem en tussen Mook en Genneep.

Deze binnendijkse gebieden zijn van bijzonder belang voor de werking van het Maassysteem. Deze gebieden worden door primaire waterkeringen beschermd tegen overstromingen. Als deze gebieden bij extreme waterstanden toch overstroomd, hebben deze gebieden een waterbergende werking. Daarmee kan verhoging van de benedenstroomse waterstanden langs de bedijkte Maas worden beperkt en worden die gebieden beschermd tegen overstroming.

Tot op heden heeft een initiatiefnemer een omgevingsvergunning van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister of minister van IenW) nodig om bepaalde activiteiten in deze gebieden te verrichten. Op een aanvraag voor deze omgevingsvergunning zijn de Beleidsregels grote rivieren 2025 van toepassing. Op basis van deze beleidsregels gelden er voor nieuwe (bouw)activiteiten in deze gebieden beperkingen die tot doel hebben dat er nu en in de toekomst voldoende ruimte in het rivierbed blijft voor waterberging en waterafvoer. Meer nieuwe bebouwing betekent dat er minder ruimte voor de rivier overblijft.

De afgelopen jaren is door dijkversterkingen en rivierverruiming de veiligheid in deze gebieden verder vergroot. Dit heeft reden gegeven om de bestaande beperkingen in deze gebieden te heroverwegen.

Doel van deze heroverweging is een balans te vinden tussen het belang van behoud van ruimte voor waterberging in extreme situaties en het belang van ontwikkelmogelijkheden in deze gebieden.

De instructieregel 'begrensde gebiedsontwikkelruimte' houdt in dat in deze twee gebieden een grens is gesteld aan het volume van het totaal aan bouwwerken en werken die een gemeente met een omgevingsplan maximaal mogelijk mag maken. Deze instructieregel komt voor die gebieden in de plaats van bovengenoemde vergunningplicht.

2. Achtergrond

In 1993 en 1995 had de Maas extreme rivierafvoeren die leidden tot overstromingen en evacuaties, onder meer in de Maasvallei in Limburg. Naar aanleiding hiervan is veel gedaan om de risico's voor de Maasvallei te beperken: de Maas is verdiept en verbreed en er zijn (nood)dijken en kaden aangelegd. In 2006 kregen deze (nood)dijken en kaden de status van primaire waterkering.

Ook trad op 19 april 1996 de beleidslijn Ruimte voor de Rivier in werking. Doel van de beleidslijn was om de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed te behouden, mens en dier bij hoogwater te beschermen tegen overstroming en materiële schade te beperken. In 2006 is deze beleidslijn vervangen door de Beleidslijn grote rivieren (Beleidslijn). De Beleidslijn is vastgelegd in een beleidsbrief, die de hoofdlijnen van het beleid schetst. Dit beleid werkt door via een beleidsregel (hierna ook: Bgr 2025) en regelgeving onder de Omgevingswet.

De Bgr 2025 bevat beleidsregels over gebieden die in de Omgevingsregeling zijn aangewezen als 'rivierbed'. Het deel van de Maasvallei tussen de hoge gronden maakt deel uit van het rivierbed, ook als deze zijn gelegen achter een primaire waterkering. Voor nieuwe (bouw)activiteiten in het rivierbed is in beginsel een omgevingsvergunning van de minister nodig.¹ Daarnaast heeft een gedupeerde van een overstroming van het winterbed op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen geen recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten, voor zover het

¹ Er is geen omgevingsvergunning nodig als het gaat om een activiteit in een deel van het rivierbed dat is uitgezonderd van de vergunningplicht.

schade of kosten betreft die zijn ontstaan als gevolg van bepaalde (bouw)activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden.

In 2014 is ervoor gekozen om het waterveiligheidsbeleid in Nederland te wijzigen door af te stappen van een normering die was gebaseerd op een overschrijdingskans – de kans op overschrijding van de waterstand die de dijk nog net veilig kan keren – en toe te werken naar normen die worden uitgedrukt in overstromingskansen. De overstromingskans is de kans dat een waterkering, of een deel ervan, faalt en er een overstroming plaatsvindt.² Daarnaast is ervoor gekozen de overstromingseis van de primaire keringen in de Maasvallei te laten vervallen. In 2017 is de nieuwe normering in werking getreden.³

Als gevolg van de nieuwe normering zullen veel van de bestaande waterkeringen opgehoogd worden, waardoor de achterliggende gebieden niet meer zullen overstromen bij het afvoeren van water waarbij ze nu wel zouden overstromen. Dit leidt tot hogere waterstanden benedenstrooms. Om deze reden is onderzoek gedaan naar locaties in de Maasvallei waar maatregelen noodzakelijk zijn om deze waterstandverhogende effecten zoveel mogelijk te beperken.⁴

Bij brief van 20 november 2017 aan de Tweede Kamer heeft de minister gespecificeerd dat twaalf gebieden in de Maasvallei in belangrijke mate bijdragen aan afvoer en berging van Maaswater en dat in deze gebieden geen (volledig) bebouwde kernen zijn gelegen. Daarom is ervoor gekozen in deze gebieden maatregelen te treffen in de vorm van het terugleggen van waterkeringen of maatregelen gericht op het behoud van retentiewerking.⁵ Dit zijn de twaalf zogenoemde 'systeemwerkingsmaatregelen'.

Tegen deze achtergrond hebben Rijk en regio nagedacht over het laten vervallen van de status rivierbed achter de primaire waterkeringen in de Maasvallei. In een brief van 18 juni 2020 aan de Tweede Kamer heeft de minister hierover helderheid gegeven.⁶

Er is voor gekozen dat, zodra een waterkering veilig is, dat wil zeggen aan de geldende norm voldoet, en zo nodig is verlegd, de status rivierbed in het achterliggende binnendijkse gebied vervalt. In de Kamerbrief heeft de minister aangegeven dat voor deze gebieden ook geen reden meer is voor uitsluiting van de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen voor activiteiten vanaf 19 april 1996 en dat hij daarom voornemens is deze te laten vervallen.

Deze lijn geldt ook voor de gebieden tussen Thorn en Wessem (hierna ook: Thorn-Wessem) en tussen Mook en Gennep (hierna ook: Lob van Gennep). Deze gebieden worden veiliger gemaakt maar houden een waterbergende werking in extreme situaties die van belang is voor het hele Maassysteem.

In overleg met de regio is afgesproken om in deze gebieden te werken met een regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte die in de plaats komt van de vergunningplicht voor het verrichten van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is. Doel hiervan is om te borgen dat er geen ongewenste ontwikkelingen in deze gebieden ontstaan die de waterveiligheid en waterbergende werking nu en in de toekomst in gevaar brengen.

Nadien zijn de afspraken over de begrensde gebiedsontwikkelruimte nader uitgewerkt met de bestuurlijke partijen die verenigd zijn in Stuurgroep Deltaprogramma Maas (SDM) en met de direct betrokken gemeenten.⁷ Bij brief van 30 maart 2021 aan de Tweede Kamer heeft de minister deze bestuurlijke afspraken toegelicht.⁸

² Minister van Infrastructuur en Milieu en staatssecretaris van Economische Zaken, Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan, december 2014, p. 11; op 1 januari 2017 is de wijziging van de wettelijke waterveiligheidsnormering in werking getreden.

³ Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen).

⁴ RWS – Zuid Nederland, Verbeteren Systeemwerking Maas, 10 maart 2016.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 27 625, nr. 409 (Kamerbrief waterbeleid), p. 5-6.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 27 625, nr. 504 (Kamerbrief waterbeleid), p. 1-2.

⁷ De volgende partijen zijn betrokken bij de uitwerking van de afspraken: het Ministerie van IenW, provincie Limburg, waterschap Limburg en de gemeenten Gennep, Maasgouw en Mook en Middelaar.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 27 625, nr. 528 (Kamerbrief waterbeleid), p. 1-2.

Met dit besluit is invulling gegeven aan een deel van de gemaakte bestuurlijke afspraken. Om deze afspraken gestand te doen, zijn naast dit besluit ook de geometrische begrenzingen bij de Omgevingsregeling gewijzigd en sluiten de betrokken bestuurlijke partijen een bestuursovereenkomst.

3. Inhoud van het voorstel

3.1 Inleiding

Het besluit voorziet in een instructieregel om het waterbergend volume te behouden van twee binnendijkse gebieden in de Maasvallei waarvan de status rivierbed is vervallen.

Met het vervallen van de status rivierbed wordt bedoeld dat in de Omgevingsregeling een aantal geometrische begrenzingen voor deze twee gebieden wordt aangepast. Hierdoor vallen deze gebieden buiten de begrenzingen van het rivierbed, de oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk en de beperkingengebieden met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is. Als gevolg hiervan vervalt de bijbehorende vergunningplicht. Ook de Bgr 2025 heeft hierdoor voor deze gebieden geen betekenis meer. Zij maken dan ook geen deel meer uit van het rivierbed als bedoeld in de Bgr 2025. Dat geeft meer mogelijkheden voor ontwikkelingen in deze gebieden.

Hoewel deze gebieden geen deel meer uitmaken van het rivierbed, dragen deze gebieden in belangrijke mate bij aan het bergen van water bij extreem hoogwater en daarmee aan het veilig houden van benedenstroomse gebieden. Om deze reden is ervoor gekozen de 'ontwikkelruimte' te beperken door in deze gebieden een grens te stellen aan het toegestane (totale) volume aan bouwwerken en werken. Onder 'werken' worden op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving ook 'ophogingen van grond' begrepen.⁹

Op grond van de instructieregel moeten gemeenten deze volumegrenzen in acht nemen in omgevingsplannen die op deze gebieden van toepassing zijn. De instructieregel is ook van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.¹⁰ Ook is de instructieregel van toepassing op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door een waterschap of provincie.¹¹

Ter uitwerking van de instructieregel is de Omgevingsregeling gewijzigd. In de Omgevingsregeling en de bijbehorende bijlagen zijn de hiervoor genoemde begrenzingen gewijzigd met het oog op de nieuwe situatie en is de geometrische begrenzing van de gebieden met begrensde gebiedsontwikkelruimte vastgelegd. Ook is in de Omgevingsregeling een meet- en rekenvoorschrift voorgeschreven dat nodig is om het (totale) volume aan bouwwerken en werken in het gebied te bepalen.¹²

De gebieden tussen Mook en Gennep en tussen Thorn en Wessem behoorden voorheen tot het rivierbed. Om die status van de gebieden af te halen en de uitsluiting van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen voor activiteiten die vanaf 19 april 1996 in deze gebieden hebben plaatsgevonden buiten toepassing te stellen, is een aantal geometrische begrenzingen in de Omgevingsregeling gewijzigd.

3.2 Instructieregel

Bij de voorbereiding van het besluit is een afweging gemaakt wat de meest passende manier is om te borgen dat ruimte voor waterberging behouden blijft zonder het belang bij ontwikkelmogelijkheden in deze gebieden uit het oog te verliezen.

Een vergunningstelsel ligt niet voor de hand. Als gezegd, was voorheen een omgevingsvergunning van de minister nodig voor het verrichten van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is. Na versterking voldoet de waterkering aan de voor die kering geldende omgevingswaarden. Gezien de keuze om de status

⁹ Artikel 4.1269 Bal.

¹⁰ Artikel 8.0b, eerste lid, aanhef en onderdeel a, Bkl.

¹¹ Artikel 9.1, eerste lid, Bkl.

¹² Wijziging van de Omgevingsregeling in verband met het vaststellen van de geometrische begrenzing van gebieden met begrensde gebiedsontwikkelruimte en de voor deze gebieden toe te passen rekenmethodiek (PM).

rivierbed bij versterking te laten vervallen, wordt een vergunningplicht als een onevenredig en onnodig zwaar middel beschouwd om de waterbergende werking van deze gebieden te borgen.¹³ In het omgevingsplan kunnen de belangen van waterveiligheid en waterberging voldoende worden meegenomen.

Ook het kwalificeren van deze gebieden als 'bergingsgebied' of 'noodoverloopgebied' is niet logisch. Een bergingsgebied is een gebied waaraan een functie voor waterstaatkundige doeleinden is toegedeeld, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en dat ook als bergingsgebied in de legger is opgenomen. De bedoeling is juist om aan de gebieden niet langer een functie voor waterstaatkundige doeleinden toe te delen.

Een noodoverloopgebied is een gebied dat bedoeld is om water in te laten in geval van (een ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp of gevaar bij) uitzonderlijk hoge waterstanden of extreme weersomstandigheden. Daartoe wordt het gebied planologisch aangewezen als noodoverloopgebied en worden maatregelen getroffen met betrekking tot de aanleg en inrichting. Daarnaast is een besluit op grond van noodrecht nodig om een noodoverloopgebied in te zetten. In tegenstelling tot bergingsgebieden maken noodoverloopgebieden geen deel uit van het watersysteem en vormen die geen wettelijke figuur onder de Omgevingswet (Ow).

De gebieden Lob van Gennep en Thorn-Wessem moeten worden onderscheiden van dit type gebied. In veel opzichten zijn deze gebieden namelijk niet anders dan andere binnendijkse gebieden. Ook deze gebieden worden namelijk beschermd door dijktrajecten en de wettelijke waterveiligheidsnorm van deze dijktrajecten is op basis van dezelfde methodiek bepaald als de norm van alle andere dijktrajecten in Nederland. Bovendien geldt net als voor andere binnendijkse gebieden dat deze gebieden in uitzonderlijke omstandigheden kunnen overstromen.

Dat Lob van Gennep en Thorn-Wessem van bijzonder belang zijn voor de werking van het Maassysteem en het daarom wenselijk is dat er in deze gebieden voldoende ruimte behouden blijft voor waterberging in extreme situaties, kwalificeert deze gebieden dus nog niet als bergingsgebieden of noodoverloopgebieden.

Verder is het niet passend om de ontwikkelruimte voor deze gebieden uitsluitend vast te leggen in een bestuursovereenkomst. Om de waterbergende werking te borgen, wordt het wenselijk geacht de ontwikkelruimte in deze gebieden te begrenzen. Een dergelijke grens heeft indirect ook gevolgen voor derden en heeft dus een bredere werking dan alleen tussen bestuursorganen onderling. Daarnaast biedt een instructieregel meer rechtszekerheid en kan de provincie gebruik maken van de instrumenten in het kader van interbestuurlijk toezicht als de instructieregel niet wordt nageleefd. De provincie beschikt niet over deze instrumenten wanneer zij slechts een bestuursovereenkomst sluit met de betrokken gemeenten en het Rijk. Om deze redenen is ervoor gekozen de volumegrens niet vast te leggen in een bestuursovereenkomst.

Het vaststellen van een instructieregel of geven van een instructie over de inhoud van omgevingsplannen die van toepassing zijn op deze gebieden ligt het meest voor de hand. Het omgevingsplan bevat de algemene regels over de fysieke leefomgeving die het hele grondgebied van een gemeente omvatten. Door middel van een instructieregel of instructie kan het Rijk sturen op de ruimtelijke ontwikkelingen in deze gebieden die waterbergend volume innemen, zoals woningen en ophogingen van gronden. Hiermee zijn twee nationale belangen gediend, namelijk het waarborgen van een veilige fysieke leefomgeving en het waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid. Deze belangen rechtvaardigen sturing vanuit het Rijk.

Hoewel beide opties geschikt zijn, is een relevant verschil dat het parlement rechtstreeks bij de vaststelling van een instructieregel moet worden betrokken, terwijl dat bij een instructie niet het geval is. Omdat het hier gaat om een nieuw regime dat een grens stelt aan de ontwikkelruimte in bepaalde gebieden met het oog op waterveiligheid en dit regime in de toekomst mogelijk ook op drie andere gebieden van toepassing wordt verklaard, heeft het stellen van een instructieregel de voorkeur.

Gelet op het voorgaande is er daarom voor gekozen om met een instructieregel te borgen dat de waterbergende werking van de gebieden Lob van Gennep en Thorn-Wessem behouden blijft.

¹³ Art. 2.0c Bkl (omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen per dijktraject).

3.3 Volumegrens

Er is voor gekozen om de begrensde gebiedsontwikkelruimte in de instructieregel uit te drukken als een volumegrens. Hieronder wordt deze keuze toegelicht.

Eind 2020 is een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het Rijk en de regio, gestart met de uitwerking van het regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte. Uitgangspunt bij de uitwerking was dat het regime het volgende moet borgen:

- Behoud van waterbergend volume;
- Het niet te laat maar ook niet te vroeg instromen van de gebieden, oftewel het instromen van de gebieden bij relevante Maasafvoeren.

Ontwikkelingen in gebieden met een bergende werking kunnen op beide van invloed zijn. Zo kunnen nieuwe bouwactiviteiten (of werken, zoals ophogingen van gronden) leiden tot een afname van het bergingsvolume. Het leidt ook tot een toename van de schade in geval van overstromen. Deze toename van het schadepotentieel kan aanleiding geven voor een hogere beschermingsnorm en daarmee mogelijk leiden tot een hogere primaire waterkering. Ook de aanwezigheid van vitale functies in de gebieden kan reden vormen voor een hogere norm en daarmee aanleiding geven tot het verhogen of versterken van de waterkeringen om de gebieden.

Op basis van bovenstaand uitgangspunt heeft de werkgroep twee redeneerlijnen opgesteld om de waterbergende werking van deze gebieden zeker te stellen. Vervolgens is Deltares verzocht daarop te reflecteren. De eerste redeneerlijn was om de ontwikkelruimte te begrenzen op basis van een maximaal toegestane waterstandsverhoging van 1 mm in de rivier dan wel een maximaal toegestane afname van het bergingsvolume van 1%.¹⁴ De andere redeneerlijn was erop gericht om de toename van het schadepotentieel te beperken.

Uit het onderzoek van Deltares is naar voren gekomen dat een begrenzing op basis van 1% verlies aan bergingsvolume verschillende voordelen heeft ten opzichte van een begrenzing op basis van een maximaal toegestane waterstandsverhoging van 1 mm. De 1%-grens is namelijk eenvoudiger toepasbaar, leidt tot een meer gelijke behandeling van de afzonderlijke gebieden en geeft direct inzicht in hoeveel verlies aan bergingsvolume acceptabel is. Daarnaast is een begrenzing op basis van een maximale afname van het bergingsvolume met 1% maatgevend ten opzichte van een begrenzing op basis van de maximaal toelaatbare toename van het schadepotentieel.¹⁵

Om deze redenen is gekozen voor een volumegrens die erop gebaseerd is dat het bergingsvolume met maximaal 1% mag afnemen. Voor een toelichting op de wijze waarop is bepaald wat de volumegrens van 1% feitelijk in kubieke meter is, wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Gemeenten moeten deze instructieregel in acht nemen. Dit type instructieregel sluit het beste aan bij het doel van de regel. Een instructieregel 'betrekken bij' of 'rekening houden met' laat beslissingsruimte aan de gemeente, waardoor andere belangen dan het belang van waterveiligheid dat wordt gediend met de regel zwaarder kunnen worden gewogen. Om te verzekeren dat de waterbergende werking van de gebieden behouden blijft is het echter nodig om de volumegrens dwingend te laten doorwerken in de omgevingsplannen.

Ter uitwerking van de instructieregel is in de Omgevingsregeling ook een meet- en rekenvoorschrift opgenomen. In dit voorschrift is de methodiek uitgewerkt die gemeenten moeten toepassen voor het berekenen van het volume van (het totaal aan) toegestane bouwactiviteiten en werken in deze gebieden.

3.4 Geografisch toepassingsgebied

Zoals hiervoor is aangegeven, is het voornemen om in twaalf gebieden maatregelen te treffen met het oog op het functioneren van het riviersysteem Maas en de waterveiligheid. Deze gebieden

¹⁴ De grens van 1 mm is gebaseerd op het Rivierkundig Beoordelingskader (RBK). Het RBK beschrijft de wijze waarop Rijkswaterstaat bij vergunningverlening onder de Ow de rivierkundige effecten van voorgenomen ingrepen in de rivier bepaalt en beoordeelt. Op grond van het RBK kan bij een berekende waterstandsverhoging tot 1 mm in de as van de rivier nog vergunning worden verleend.

¹⁵ Deltares, Concretisering begrensde gebiedsontwikkelruimte, Lob van Gennep en Thorn-Wessem, 22 maart 2021, p. 8 en 17.

vervullen een belangrijke rivierkundige functie en moeten die ook blijven vervullen. Voor vijf van deze twaalf gebieden bestaat het voornemen om de bestaande waterberging/retentie-functie te behouden. Tot deze vijf gebieden behoren de gebieden tussen Thorn en Wessem (Thorn-Wessem) en tussen Mook en Gennep (Lob van Gennep). Voor deze twee gebieden is de keuze gemaakt om te gaan werken met een regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte.¹⁶

Het is mogelijk dat deze instructieregel in de toekomst ook op drie andere gebieden van toepassing wordt verklaard indien deze net als Thorn-Wessem en Lob van Gennep een waterbergende werking hebben en beschermd worden door een waterkering die voldoet aan de wettelijke norm. Vooralsnog is dit echter niet aan de orde.

Overigens waren in de Omgevingsregeling bepaalde delen van deze gebieden al gelegen buiten het beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is. Hiervoor gold dus niet de bijbehorende vergunningplicht en was de Bgr 2025 niet van toepassing. Het betreft hoofdzakelijk de bebouwde kernen. Onderhavige instructieregel is niet van toepassing op deze uitgezonderde gebieden. Het betreffen vaak gebieden die hoger liggen en die al voor een groot deel zijn volgebouwd. Dit betekent dat ontwikkelingen aldaar nauwelijks ingrijpen op het bergend volume.

De geometrische begrenzing van de gebieden met begrensde gebiedsontwikkelruimte is vastgelegd in de Omgevingsregeling.

3.5 Saldering

Als gezegd, is de volumegrens gebaseerd op het uitgangspunt dat het bergingsvolume in deze gebieden maximaal 1% mag afnemen. Het kan zijn dat in deze gebieden ook activiteiten plaatsvinden die leiden tot een toename van het bergingsvolume, zoals het afgraven van gronden.

De instructieregel voorziet niet in een salderingsregeling die gemeenten de bevoegdheid geeft om deze toe- en afnames tegen elkaar weg te strepen. Van een salderingsregeling is afgezien om de instructieregel niet nodeloos ingewikkeld te maken.

Wanneer de volumegrens bijna bereikt wordt, staat het de gemeente echter vrij de minister te verzoeken de volumegrens op te hogen met het extra bergingsvolume dat sinds de referentiedatum in het gebied is gecreëerd. Uiteraard moet de gemeente daarvoor wel kunnen aantonen dat dit bergingsvolume nieuw is gecreëerd. De minister zal op dat moment alles afwegende een beslissing nemen over het verzoek. Dit verzoek kan aanleiding geven om de volumegrens in een bepaald gebied hoger vast te stellen door middel van wijziging van de instructieregel.

Ten overvloede wordt gewezen op de bevoegdheid van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, in overeenstemming met de minister van IenW, om op verzoek van het college van burgemeesters en wethouders ontheffing te verlenen van de instructieregel.¹⁷

4. Verhouding tot nationale regelgeving en beleid

4.1 Verhouding tot andere nationale regelgeving

Omgevingswet (Ow)

Op grond van artikel 2.24 Ow kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen voor het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Op basis van artikel 2.25 Ow kunnen deze instructieregels onder meer worden gesteld over de inhoud of motivering van een omgevingsplan.

Dit besluit geeft invulling aan de bevoegdheid die de regering heeft om een instructieregel vast te stellen in het kader van waterveiligheid en klimaatbestendigheid.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 27 625, nr. 528 (Kamerbrief waterbeleid), p. 3.

¹⁷ Artikel 5.166 Bkl.

Met betrekking tot het Bkl is het van belang om op twee onderwerpen in te gaan: eerbiedigende werking en de watertoets.

Artikel 5.36 Bkl regelt de toekenning van eerbiedigende werking aan een deel van de instructieregels in het Bkl. Op grond van dit artikel zijn die instructieregels niet van toepassing voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit al rechtmatig op een locatie worden verricht of zijn toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van die instructieregels. De eerbiedigende werking geldt ook voor toekomstige gevallen die nog worden toegestaan op grond van een in werking getreden projectbesluit of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dat is vastgesteld respectievelijk die is verleend door een bestuursorgaan van het Rijk.

Kort gezegd is de bedoeling van de wetgever met dit artikel dat de betreffende instructieregels niet dwingen tot het in het omgevingsplan inperken van activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel al zijn toegestaan. Daarmee worden planschade en bestuurlijke lasten als gevolg van gedwongen wijzigingen van het omgevingsplan beperkt.¹⁸

Er bestaat echter aanleiding om aan deze instructieregel geen eerbiedigende werking toe te kennen. De reden hiervoor is dat het voor de werking van de instructieregel noodzakelijk is om per gebied te berekenen wat de volumegrens is en of daaraan voldaan wordt. Voor de berekening van de volumegrens is de keuze gemaakt om mede te kijken naar wat er op de referentiedatum aan activiteiten in het gebied verricht wordt. Voor een toelichting op de wijze waarop is berekend wat de volumegrens is, wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B. Daarnaast wordt bij de berekening van de afname van het bergend volume gekeken naar de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen nieuwe mogelijkheden en activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel op grond van het omgevingsplan al mogelijk waren.

Om deze reden is ervoor gekozen om artikel 5.36 Bkl niet van toepassing te verklaren op artikel 5.47a.

Verder geldt dat op basis van artikel 5.37 Bkl in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij worden, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen betrokken. Dit is de watertoets.

Zoals in paragraaf 3.3 van deze toelichting is aangegeven, kan het toevoegen van vitale functies aan deze gebieden aanleiding geven voor het verhogen of versterken van de waterkeringen om de gebieden. Gevolg van verhoging of versterking van deze waterkeringen kan zijn dat de gebieden niet meer instromen bij de relevante Maasafvoeren, wat kan leiden tot een hoger overstromingsrisico in benedenstrooms gelegen gebieden. Het toevoegen van die functies aan deze gebieden kan daarmee gevolgen hebben voor het beheer van het watersysteem de Maas waarmee Rijkswaterstaat belast is, ook al maken deze gebieden zelf geen deel meer uit van het rivierbed.

Vanwege de bijzondere situatie in deze binnendijkse gebieden is een gemeente op basis van artikel 5.37 Bkl verplicht om bij de voorbereiding van een omgevingsplan in elk geval de opvattingen van Rijkswaterstaat te betrekken in het geval de gemeente vitale functies in deze gebieden in het plan mogelijk wil maken. Het is overbodig om in dit besluit te voorzien in een verplichting om dit te borgen, omdat artikel 5.37 Bkl al daarin voorziet.

Ter invulling van deze verplichting hebben de bestuurlijke partijen procesafspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst. In de overeenkomst zijn ook afspraken opgenomen over onder meer monitoring, periodiek overleg en klimaatbestendig bouwen.

Verhouding tot overige regelgeving

Dit besluit staat niet op zichzelf maar hangt samen met een wijziging van de Omgevingsregeling in verband met het vaststellen van de geometrische begrenzing van gebieden met begrensde gebiedsontwikkelruimte en de voor deze gebieden toe te passen rekenmethodiek alsmede de

¹⁸ Stb. 2018, 292 (Besluit kwaliteit leefomgeving), Nota van Toelichting, p. 692.

aanpassing van de geometrische begrenzing van de oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk, het rivierbed van de grote rivieren en van beperkingengebied oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk, niet zijnde kanalen (artikelen 2.2, 2.8 en 2.13 Omgevingsregeling juncto Bijlage III bij Omgevingsregeling).

Beide wijzigingen zijn nodig om juridisch handen en voeten te geven aan de beleidsuitwerking voor de Maasvallei, zoals verwoord in de kamerbrieven van 18 juni 2020 en 30 maart 2021.¹⁹

4.2 Verhouding tot ander beleid

Belang water en bodem

Bij brief van 25 november 2022 aan de Tweede Kamer heeft de minister het belang van water en de bodem bij besluitvorming over ruimtelijke ordening benadrukt en in dat kader het volgende aangegeven: "We staan in de uiterwaarden (die vallen onder de Beleidslijn grote rivieren) geen nieuwe bebouwing meer toe. Daarmee maken we onze rivieren klimaatrobuuster en voorkomen we toenemende schade. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee. (...) Dit is niet van toepassing op ontwikkellocaties, waar met het Rijk reeds bestuurlijke (beleids)afspraken over zijn gemaakt."²⁰

Dit besluit sluit aan bij deze Kamerbrief. Doel hiervan is om te borgen dat er geen ongewenste ontwikkelingen in deze gebieden ontstaan die de waterveiligheid en waterbergende werking nu en in de toekomst in gevaar brengen. Daarmee sluit dit besluit aan bij het belang van water en bodem bij besluitvorming over ruimtelijke ordening. Tegelijk doet de regering met de keuze om de status rivierbed in deze gebieden te laten vervallen recht aan de bestuurlijke afspraken die hierover zijn gemaakt.

Eindadvies Beleidstafel wateroverlast en hoogwater

Naar aanleiding van de wateroverlast in Limburg en delen van Brabant in juli 2021 heeft de minister van IenW samen met de betrokken bestuurlijke partijen de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater (hierna: de Beleidstafel) ingesteld. Doel van deze Beleidstafel is om te leren van de opgetreden situatie in Limburg en om nu en in de toekomst beter toegerust te zijn voor de gevolgen van een periode van extreme neerslag.

In het eindadvies 'Voorkomen kan niet, voorbereiden wel' doet de Beleidstafel een aantal voorstellen om het beleid bij wateroverlast en hoogwater aan te passen om beter voorbereid te zijn op een periode van extreme neerslag.²¹ Hierin wordt onder meer een evaluatie van de systeemwerkingsmaatregelen aangekondigd. Doel van deze evaluatie is om na te gaan of deze maatregelen zo effectief zullen zijn als vooraf is beoogd en wordt bekeken of aanvullende maatregelen al dan niet noodzakelijk zijn.

De nut en noodzaak van de begrensde gebiedsontwikkelruimte staan in deze evaluatie niet ter discussie. De Beleidstafel heeft dan ook geen effect op deze instructieregel.

Panorama Maasvallei

In april 2024 heeft het Bestuurlijk Platform Maasvallei het Panorama Maasvallei vastgesteld (hierna: Panorama).²² In de brief van 18 juni 2020 aan de Tweede Kamer is deze ruimtelijke visie aangekondigd als onderdeel van het laten vervallen van de status rivierbed.²³ Het Panorama is een streefbeeld voor 2050 (met doorkijk naar 2100) en gaat in op de vraag: wat betekenen nieuwe ontwikkelingen voor de balans tussen economie, leefbaarheid en de waterveiligheidsopgave, en de behoefte aan ruimte van bewoners en bedrijven? Het Panorama heeft de insteek om deze opgaven integraal op te pakken om zo de omgevingskwaliteit te vergroten.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 27 625, nr. 504 (Kamerbrief waterbeleid), p. 1-2 en Kamerstukken II 2020/21, 27 625, nr. 528 (Kamerbrief waterbeleid), p. 1-2.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592 (Kamerbrief waterbeleid).

²¹ Eindadvies Beleidstafel wateroverlast en hoogwater, 'Voorkomen kan niet, voorbereiden wel', december 2022.

²² PM vindplaats tzt opnemen.

²³ Kamerstukken II 2019/20, 27 625, nr. 504 (Kamerbrief waterbeleid).

In het Panorama is met kaartmateriaal in beeld gebracht welke gebieden meer en minder geschikt zijn voor verschillende type gebouwen, waarbij het belang van water en bodem is betrokken.

5. Gevolgen

De instructieregel waarin dit wijzigingsbesluit voorziet, komt in de plaats van de omgevingsvergunning die tot inwerkingtreding van dit besluit nodig is om in deze gebieden activiteiten te verrichten.

Door het stellen van een grens aan de mogelijkheden die een gemeente in een omgevingsplan mag bieden voor activiteiten die leiden tot een afname van het waterbergend vermogen van deze gebieden, wordt het belang van behoud van de ruimte voor waterberging in extreme situaties beschermd. Dit betekent dat het huidige vergunningsstelsel niet langer noodzakelijk is om dit belang te beschermen. Het afstappen van dit vergunningsstelsel leidt tot een afname van de regeldruk voor bedrijven en burgers in deze gebieden. Daarnaast hoeft een initiatiefnemer van een activiteit niet langer te voorzien in compensatie als door die activiteit het waterbergend volume afneemt.

Een ander gevolg is dat de minister met de instructieregel slechts sturing houdt op activiteiten die waterbergend volume innemen. Dit is een verschil met de voorheen geldende situatie waarin de vergunning van de minister ook nodig was voor activiteiten die niet leiden tot een afname van het waterbergend vermogen van het gebied, zoals het bouwen van een steiger of het plaatsen van kabels of leidingen.

Een ander effect van de instructieregel is dat deze duidelijkheid verschaft aan gemeenten, bedrijven en burgers over wat de grens is die de minister vanuit het oogpunt van waterveiligheid stelt aan de ontwikkelruimte in deze gebieden. De volumegrens is zodanig ruim dat op voorhand duidelijk is dat de bestaande mogelijkheden die het omgevingsplan biedt, de bestaande vergunningvrije mogelijkheden en eventuele lopende aanvragen op het moment van inwerkingtreding van dit besluit tezamen niet leiden tot overschrijding van de volumegrens. Ook is gebleken dat binnen deze grens er voldoende ruimte is om de bestaande ambities voor ontwikkeling in de gebieden, zoals deze nu in beeld zijn bij de gemeenten, te verwezenlijken.

Gelet op het bovenstaande, is de verwachting dat de instructieregel zal bijdragen aan de realisatie van de doelstelling om een balans te vinden tussen het belang bij behoud van ruimte voor waterberging in extreme situaties en het belang bij ontwikkelmogelijkheden in deze gebieden.

6. Uitvoering

De uitvoeringsaspecten voor de overheid houden verband met registratie en monitoring. De instructieregel verplicht gemeenten ertoe om in de motivering bij een omgevingsplan dat van toepassing is op een gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte de afname van het bergend volume te vermelden. Voor het uitvoeren van deze plicht is nodig dat gemeenten het volume berekenen van het totaal aan bouwwerken en werken die zij met een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mogelijk maken.

De wijze waarop gemeenten de berekening van dit volume moeten maken en welke gegevens zij daarvoor moeten bijhouden, is in de Omgevingsregeling nader uitgewerkt. Daarnaast zullen de betrokken overheden een bestuursovereenkomst sluiten waarin zij onder meer afspraken maken over monitoring.

De gemeenten zijn voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de instructieregel.

7. Financiële gevolgen

Bestuurslasten

Uitvoering van de instructieregel brengt een licht verhoogde inzet van bestuurslasten met zich voor de gemeenten Maasgouw, Mook en Middelaar en Gennep ten opzichte van de huidige situatie. Het betreft (geringe) kosten die verband houden met registratie en monitoring. In hoofdstuk 6 van deze nota van toelichting is hierop ingegaan.

Het Rijk dient deze hogere lasten te vergoeden, omdat sprake is van medebewind. De gemeenten hebben onderzoek gedaan naar de voor hen te verwachten (gemiddelde) structurele extra kosten als gevolg van uitvoering van deze medebewindstaak. Het ministerie van IenW zal de te verwachten structurele extra kosten vergoeden.

Voor het overige brengt de instructieregel geen hogere lasten met zich voor het Rijk.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat er geen reden is om aan te nemen dat de uitvoering van de instructieregel leidt tot planschade en daarmee (indirect) tot hogere bestuurslasten. Tot nog toe geldt er namelijk op grond van de omgevingsplannen een bouwverbod in deze gebieden. Afwijking van dit verbod is mogelijk, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het belang van het waterbergend rivierbed en de opvattingen van de waterbeheerder zijn betrokken. Daarnaast is in deze gebieden een omgevingsvergunning nodig voor het verrichten van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is. Onder het nieuwe regime is laatstgenoemde vergunningplicht vervangen door een volumegrens. Dit is een planologische verbetering ten opzichte van het huidige regime. De wijze waarop in het omgevingsplan binnen deze ontwikkelruimte functies worden toegedeeld aan locaties is geheel aan de betrokken gemeenten.

Administratieve lasten en bedrijfseffecten

De verplichtingen die uit dit besluit voortvloeien, raken naar hun aard alleen bestuursorganen. Het besluit brengt dus geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven of lasten voor burgers met zich.

8. Advies en consultatie

8.1 Inleiding

Bij de voorbereiding van het besluit heeft bestuurlijk afstemming plaatsgevonden met de betrokken overheden die verenigd zijn in de Stuurgroep Deltaprogramma Maas (SDM) en de direct betrokken gemeenten. In maart 2021 is overeenstemming bereikt over de uitwerking van het regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte. Vervolgens heeft het ministerie van IenW dit regime juridisch nader uitgewerkt in samenspraak met de direct betrokken gemeenten en het waterschap Limburg.

Het besluit heeft van 14 januari 2025 tot en met 11 februari 2025 ter consultatie gelegen via internetconsultatie.nl.

Daarnaast is het besluit in januari 2025 ter advisering aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

8.2 Internetconsultatie

In totaal zijn vier reacties ontvangen. De reacties hebben geen aanleiding gegeven om het besluit aan te passen. Hieronder volgen de belangrijkste opmerkingen en de reactie daarop.

Een eerste punt betreft de zorg dat het regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte leidt tot een zodanige inperking van de ontwikkelruimte dat deze gebieden in feite 'op slot' gaan. Dit beeld is onjuist. Met dit regime wordt een grens gesteld aan wat de gemeente met een omgevingsplan mogelijk mag maken aan bouwwerken en werken in deze gebieden. Deze grens is echter nog niet bereikt. Zoals hierboven aangegeven, leiden de bestaande mogelijkheden die het omgevingsplan biedt, de bestaande vergunningvrije mogelijkheden en eventuele lopende aanvragen op het moment van inwerkingtreding van dit besluit tezamen niet tot overschrijding van de volumegrens. Bovendien is er binnen deze grens nog voldoende ruimte om de bestaande ambities voor ontwikkeling in de gebieden, zoals deze nu in beeld zijn bij de gemeenten, te verwezenlijken. De vrees dat dit regime tot gevolg heeft dat bijvoorbeeld bedrijven in deze gebieden niet verder ontwikkeld kunnen worden en percelen sterk in waarde zullen dalen, is dan ook ongegrond.

Een tweede punt is de vrees dat de gebieden als retentiebekken of noodoverloopgebied gebruikt zullen worden. Dat is niet het geval. Zoals hiervoor is aangegeven, zijn deze gebieden in veel opzichten niet anders dan andere binnendijkse gebieden. Deze gebieden worden beschermd door dijktrajecten die voldoen aan de daarvoor geldende waterveiligheidsnorm. Net als andere

binnendijkse gebieden kunnen deze gebieden in extreme situaties overstromen. Het verschil is dat deze gebieden bij overstroming een waterbergende werking hebben die van belang is voor het hele Maassysteem. Hierom wordt een grens gesteld aan wat er in deze gebieden aan (bouw)volume bij kan komen, maar meer ook niet. Dat is niet hetzelfde als een retentiebekken of een noodoverloopgebied; die zijn bedoeld om water in te laten en daar worden zij ook op ingericht. Dat is hier niet aan de orde. Deze gebieden zijn niet bedoeld om water in te laten en er wordt fysiek ook niets gewijzigd. Daarnaast zullen gedupeerden bij overstroming van deze gebieden door het overlopen van de primaire waterkering recht hebben op een tegemoetkoming in de schade en kosten op basis van de Wts.

Ten derde stelt een indiener zich op het standpunt dat bij de normstelling voor primaire waterkeringen sprake is van ongelijkheid tussen Limburg en de rest van Nederland. De indiener pleit ervoor om de overstromingskans van de primaire waterkeringen in de Maasvallei te verlagen naar 1:3000 en het regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte pas in werking te laten treden als de keringen aan die norm voldoen.

Anders dan de indiener stelt, is van ongelijkheid echter geen sprake. In Nederland is er een landelijke systematiek voor het normeren van primaire waterkeringen. Deze systematiek is gebaseerd op een risicobenadering en is voor alle regio's en alle primaire dijktrajecten gelijk. De kans op overlijden als gevolg van een overstroming mag niet groter zijn dan 1 op 100.000 per jaar. Daarnaast wordt de verwachte economische en maatschappelijke schade bij een overstroming betrokken in de norm. Deze normen zijn onder de Omgevingswet opgenomen in bijlage II bij het Bkl als 'omgevingswaarde veiligheid primaire waterkering'. De huidige normen en de bijbehorende systematiek voor het beoordelen en ontwerpen van primaire waterkeringen zijn in 2017 ingevoerd. De keringen moeten uiterlijk in 2050 aan deze norm voldoen. Dit is een resultaatsverplichting, opgenomen in het Bkl. De gevolgen van een overstroming verschillen per dijktraject, zowel waar het de kans op overlijden betreft als de economische schade en maatschappelijke impact. De gebieden achter dijktrajecten kunnen heel verschillend zijn wat betreft omvang en inwoneraantal. Ook de fysieke kenmerken, zoals te verwachten overstromingsdiepte en stroomsnelheden, kunnen verschillen en hebben invloed op het overlijdensrisico en schade. Al deze aspecten worden volgens een uniforme methodiek betrokken bij het toekennen van de norm. De systematiek wordt op gelijke wijze toegepast in heel Nederland. Veel binnendijkse gebieden in de Maasvallei zijn op basis van overlijdensrisico en gevolgschade niet te vergelijken met andere binnendijkse gebieden in Nederland. Daaruit volgt een lagere norm maar geen hoger overlijdensrisico of ongelijke behandeling. Overigens varieert in Limburg de norm voor dijktrajecten van 1:100 voor de meeste Maasdorpen en tot 1:300, 1:1000 en 1:3000 voor de grotere plaatsen.

8.2 ATR

De ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Overgangsrecht

Het besluit voorziet niet in overgangsrecht. De wijzigingen die voortvloeien uit dit besluit, hebben onmiddellijke werking vanaf de inwerkingtreding van dit besluit. Er zijn verder geen overgangsbepalingen nodig, aangezien de relevante omgevingsplannen op het moment van inwerkingtreding zullen voldoen aan de instructieregel. Zoals in punt 5 is aangegeven, is de volumegrens zodanig ruim dat op voorhand duidelijk is dat de bestaande mogelijkheden die het omgevingsplan biedt, de bestaande vergunningvrije mogelijkheden en eventuele lopende aanvragen op het moment van inwerkingtreding van dit besluit tezamen niet leiden tot overschrijding van de volumegrens.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat de instructieregel vanaf het moment van inwerkingtreding van toepassing is op (lopende) aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en projectbesluiten.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Het moment van inwerkingtreding kan per gebied verschillen. Bestuurlijk is afgesproken om het voorstel in werking te laten treden nadat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het projectbesluit tot versterking van de primaire waterkering of realisatie van de systeemwerkingsmaatregel bij het gebied is genomen en
- gestart is met de realisatie van dit project.

Om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over of aan deze voorwaarden is voldaan, zullen de minister en de betrokken gemeente(n) gezamenlijk afstemmen en naar buiten toe communiceren over wanneer aan deze voorwaarden voldaan is.

Het moment dat dit besluit geheel of gedeeltelijk in werking treedt, treden ook de hiermee samenhangende wijzigingen in de Omgevingsregeling in werking. In hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is de samenhangende regelgeving besproken.

Er wordt niet afgeweken van de vaste verandermomenten.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel B

Artikel 5.42a geeft de gebieden aan waarop de begrensde gebiedsontwikkelruimte van toepassing is. Dat zijn de gebieden tussen Mook en Gennepe (Lob van Gennepe) en tussen Thorn en Wessem (Thorn-Wessem), voor zover deze gebieden nu deel uitmaken van een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk en daarvoor een vergunningplicht geldt. Dit is in lijn met de Kamerbrieven over de beleidsuitwerking rivierbed Maasvallei. In de Omgevingsregeling wordt de geometrische begrenzing van deze gebieden vastgelegd.

Overigens waren in de Omgevingsregeling bepaalde delen van deze gebieden al gelegen buiten het beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is. Hiervoor gold dus niet de bijbehorende vergunningplicht en was de Bgr 2025 niet van toepassing. De instructieregel waarin dit besluit voorziet, is niet van toepassing op deze delen.

Onderdeel C

In het eerste lid van artikel 5.47a is de hoofdregel opgenomen dat een omgevingsplan dat van toepassing is op een gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte geen groter volume aan bouwwerken in dit gebied mogelijk mag maken dan de grens die voor het betreffende gebied is gesteld. Hierbij maakt het niet uit of het bouwwerk vergunningvrij is voor de technische bouwactiviteit dan wel de omgevingsplanactiviteit. Dit betekent onder meer dat als het (al dan niet tijdelijke deel van het) omgevingsplan het mogelijk maakt om vergunningvrij een bijbehorend bouwwerk te bouwen, in stand te houden of uit te breiden, de gemeente het bergend volume dat bij gebruikmaking van deze mogelijkheid verloren kan gaan mee moet tellen in de berekening of met het omgevingsplan de volumegrens wordt overschreden.

Deze hoofdregel geldt ook voor werken, waaronder ook ophogingen van gronden worden begrepen. De reden hiervoor is dat werken eveneens het waterbergend vermogen van een gebied verminderen; enerzijds doordat het werk zelf volume inneemt en anderzijds kan als gevolg van het werk een deel van het gebied van de rest worden afgeschermd (compartimentering). Bij dit laatste valt te denken aan de situatie dat een kade of waterkering rondom een nieuwe woonwijk zou worden aangelegd. Hierdoor zal bergend volume van het gebied binnen die waterkering verloren gaan. De gemeente moet het bergend volume dat door compartimentering verloren gaat, meetellen bij de berekening of de volumegrens wordt overschreden. Om dit te verduidelijken,

bepaalt het eerste lid dat de afname van het bergend volume “als gevolg van” toegestane bouwactiviteiten en werken niet groter mag zijn dan de volumegrens toestaat.

De grenzen per gebied zijn als volgt tot stand gekomen. Bestuurlijk is afgesproken dat het bergend volume van elk gebied met één procent (1%) mag afnemen ten opzichte van het netto bergend volume van dat gebied op de referentiedatum, waarbij de referentiedatum het moment is waarop het regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte in werking treedt.

Bij de uitwerking is geconstateerd dat het niet wenselijk is om de volumegrenzen pas op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe regime te berekenen. In plaats daarvan is ervoor gekozen om deze berekening al eerder uit te voeren. Begin 2024 is het hiervoor benodigde onderzoek gedaan en dit onderzoek is op 5 maart 2024 afgerond. Deze datum wordt als de referentiedatum beschouwd en is ook als zodanig afgestemd met de betrokken gemeenten. Om te bepalen wat de 1% afname van het bergend volume van een gebied feitelijk in m³ is, is eerst het bruto bergend volume van het gebied berekend. Daarbij is uitgegaan van een waterstand die binnendijs gelijk is aan het laagste punt van de kruin van de waterkering. Dit laagste punt (hoogte ten opzichte van het Normaal Amsterdams Peil, NAP) is vastgesteld aan de hand van het beschikbare voorkeursalternatief voor de geplande dijkversterking bij het gebied op het moment dat de volumegrens bepaald is. Dit resulteert in een laagste punt van 13,6 m boven NAP voor Lob van Gennep en 24,1 m boven NAP voor Thorn-Wessem.

Omdat de bodemhoogte varieert, zijn vervolgens de hoogteverschillen tussen het laagste punt van de kruin van de waterkering en het (variabele) bodemvlak bepaald. Dit geeft inzicht in de waterdiepte en het bruto bergend volume van het gebied. Bij deze berekening zijn de delen van deze gebieden waarvoor het bergend regime van de Bgr 2025 niet geldt, buiten beschouwing gelaten. Deze instructieregel is namelijk niet van toepassing op deze gebieden.

Het netto bergend volume is berekend door het ‘natte’ volume van de op de referentiedatum in het gebied aanwezige bouwwerken in mindering te brengen op het bruto bergend volume. Het ‘natte’ volume is het volume van het bouwwerk dat zich op de referentiedatum bevindt tussen het lokale maaiveld en het horizontale waterstandvlak (gebaseerd op het laagste punt van de kruin van de waterkering). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de (feitelijk) bestaande situatie op de referentiedatum binnen de mogelijkheden valt van wat op dat moment planologisch is toegestaan (legaal is). Daarnaast wordt uitgegaan van de fictie dat toegestane bouwwerken ‘waterdicht’ zijn.

In opdracht van de minister heeft Deltares onderzoek gedaan naar de omvang van dit ‘natte volume’. Daarbij heeft Deltares gebruik gemaakt van gegevens uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG 2.0) en hoogtegegevens uit het Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN 4.0). De toegestane afname van het bergend volume ten opzichte van de referentiedatum bedraagt 1% van het netto bergend volume per gebied (in m³).

Er is gekozen voor een volumegrens die betrekking heeft op de gebieden als geheel, inclusief de al bebouwde delen. Daarom is het ‘natte’ volume van de bouwwerken die aanwezig zijn op de referentiedatum bij het berekende 1% netto bergende volume opgeteld en is die som als volumegrens vastgelegd. Voordeel hiervan is dat dit duidelijkheid geeft over wat het omgevingsplan in totaal maximaal mag bieden aan bouwmogelijkheden en mogelijkheden tot ophogen van gronden.

Door deze keuze hoeft slechts eenmaal, bij het vaststellen van de volumegrens, te worden onderzocht wat het volume is van de al bestaande bouwwerken en hoeft niet bij ieder nieuw omgevingsplan te worden onderzocht wat nieuw is ten opzichte van de feitelijk bestaande situatie op de referentiedatum.

De bodemhoogte is op de referentiedatum in kaart gebracht aan de hand van het Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN 4.0). Deze bestaande (variërende) bodemhoogte in het gebied wordt als maaiveld beschouwd.

De volumegrens is berekend door op de referentiedatum te bepalen wat 1% van het netto bergend volume van het gebied is en wat het ‘natte’ volume van de bestaande bebouwing in dat gebied is en die getallen bij elkaar op te tellen.

Het tweede lid, aanhef en onderdelen a en b, van artikel 5.47a bepalen dat de volumegrens niet van toepassing is op het bouwen van bouwwerken met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 5 m² en/of bouwwerken die niet geheel met wanden zijn omsloten. Door deze uitzonderingen blijven bouwactiviteiten buiten beschouwing die het waterbergend volume van het gebied niet in relevante mate beperken. Voorbeelden zijn carports, speeltoestellen, terrasoverkappingen en hekwerken. Het zou een onevenredige last voor gemeenten vormen als zij moeten nagaan wat het omgevingsplan in totaal aan volume mogelijk maakt waar het de bouw van deze en soortgelijke bouwwerken betreft.

Om dezelfde reden bepaalt het tweede lid, aanhef en onderdeel c, van artikel 5.47a dat de mogelijkheid tot het ophogen van gronden met ten hoogste 10 m³ grond ook buiten beschouwing blijft. Uiteraard is salamitactiek niet toegestaan.

De gemeente moet in de toelichting bij een omgevingsplan dat van toepassing is op een gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte de afname van het bergend volume aangeven. Dit moet bij elke (gehele of gedeeltelijke) wijziging van een omgevingsplan. Op deze manier laten gemeenten zien dat zij monitoren of de volumegrens wordt benaderd.

Voor een toelichting op het vierde lid wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Het derde lid bepaalt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het berekenen van het volume van het totaal aan bouwwerken en werken dat in het omgevingsplan is toegestaan. Gemeenten moeten deze regels toepassen bij de voorbereiding van een omgevingsplan dat van toepassing is op een gebied met begrensde gebiedsontwikkelruimte.

Artikel II (inwerkingtreding)

In dit artikel is geregeld dat het besluit in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zie voor nadere uitleg hoofdstuk 9 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Barry Madlener