



Toelichting op het onderdeel Vegetatielegger

Legger rijkswaterstaatswerken Waterwet – actualisatie oktober 2014

1. Inleiding

Dit is de toelichting op het onderdeel Vegetatielegger van de Legger rijkswaterstaatswerken. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft de Legger rijkswaterstaatswerken vastgesteld. Het betreft een wijziging van de Legger uit 2012. Een belangrijke wijziging is het toevoegen van begroeiing in de uiterwaarden in de zogenoemde Vegetatielegger. De Vegetatielegger maakt integraal onderdeel uit van het besluit. Omdat de Vegetatielegger in veel opzichten verschilt van de Legger rijkswaterstaatswerken kent dit besluit twee toelichtingen: de toelichting op de Legger en de toelichting op het onderdeel Vegetatielegger.

Artikel 5.1, eerste lid van de Waterwet bepaalt dat de beheerder zorg draagt voor de vaststelling van de Legger. In de Legger worden de ligging, vorm, afmeting en constructie waaraan waterstaatswerken moeten voldoen, omschreven. Ook de vegetatie in het rivierbed is hier onderdeel van. Vegetatie in het rivierbed remt de stroomsnelheid van het water, waardoor de waterstand stijgt. Hoe ruwer de vegetatie, des te lager wordt de stroomsnelheid en des te hoger wordt de waterstand.

In de Vegetatielegger is de maximaal toegestane vegetatieruwheid van het rivierbed als norm vastgelegd. De Vegetatielegger bestaat uit een vegetatiekaart met regels. De vegetatie is in vier vegetatieklassen op kaart weergegeven. Deze vegetatieklassen worden van elkaar onderscheiden door de mate van ruwheid. Van glad naar ruw gaat het om de volgende vegetatieklassen: *gras en akker*, *riet en ruigte*, *bos* en *struweel*. Daarnaast zijn 3 mengklassen gedefinieerd. De regels bij de kaart geven aan welke marge ten opzichte van de kaart is toegestaan.

2. Doel en reikwijdte van de Vegetatielegger

Doel

Het doel van de Vegetatielegger is om de toegestane vegetatieruwheid in het rivierbed vast te leggen als norm waaraan het waterstaatswerk moet voldoen. Via beheer en onderhoud op basis van de Vegetatielegger wordt vervolgens voorkomen dat het doorgroeien en uitbreiden van vegetatie in het rivierbed leidt tot onverantwoord hoge waterstanden.

Reikwijdte

De Vegetatielegger is vastgesteld voor alle rivieren in beheer bij het Rijk waar de vegetatie van invloed is op de waterstand. Dit zijn de uiterwaarden en weerden van de Maas (met uitzondering van de zuidelijke Afgedamde Maas), de Bovenrijn, de Waal, de Boven-Merwede, de Nieuwe Merwede, het Pannerdensch Kanaal, de Nederrijn, de Lek, de IJssel en het Zwarte Water. De begrenzing van het rivierbed is ontleend aan de grens waterstaatkundig beheer (zie bijlage IV van de Waterregeling).

Er is geen Vegetatielegger voor het gebied ten westen van (globaal) de lijn Krimpen a/d Lek - Geertruidenberg. Daar heeft toename van de ruwheid van de vegetatie geen invloed op de waterstand. De waterstand wordt hier met name bepaald door de waterstanden op zee. Ook uitgezonderd zijn de vrijstellingsgebieden voor de vergunningplicht op grond van de Waterwet. Verruwing door vegetatie is in deze gebieden door hun stedelijke karakter of hoogteligging niet relevant voor de waterstand.

Aard van het leggerbesluit en rechtsgevolgen

Bij de bepaling van de vegetatieruwheid waaraan het rivierbed moet voldoen is de huidige toestand van de vegetatie (2014) als uitgangspunt genomen. Wijzigingen van het rivierbed door of vanwege de waterbeheerder worden in toekomstige actualisaties van de Vegetatielegger verwerkt.

Rijkswaterstaat is als waterbeheerder verantwoordelijk voor de goede staat van de grote rivieren en voert in dat kader vegetatiebeheer uit. Wanneer de vegetatie in het veld ruwer is dan de Legger toestaat en de rechthebbende van het perceel niet ingrijpt, zal Rijkswaterstaat de vegetatie in het veld in overeenstemming brengen met de Legger. In het uiterste geval kan Rijkswaterstaat op basis van de gedoogplicht (Artikel 5.23 van de Waterwet) vorderen dat rechthebbenden moeten toelaten dat op hun gronden te ruwe vegetatie wordt verwijderd. De normen uit de legger richten zich primair tot de waterbeheerder: Rijkswaterstaat. Het is aan Rijkswaterstaat om beheer te voeren, conform de legger.

Per 1 juli 2014 is de Legger rijkswaterstaatswerken geplaatst op de negatieve lijst van de Algemene Wet Bestuursrecht, waardoor beroep wettelijk is uitgesloten. Waterstaatkundige besluiten tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gaan vooraf aan de vaststelling of wijziging van de Legger. Deze projectplannen (art 5.4 Waterwet) staan open voor beroep.

Naast de norm uit de Vegetatielegger kunnen waterschappen in de nabijheid van waterkeringen ook eisen stellen aan vegetatie. Welke eisen dit zijn en waar deze eisen gelden is opgenomen in de keur, de beleidsregels bij de keur en de legger van het betreffende waterschap.

3. Vegetatieklassen

Vegetatie in het rivierbed bestaat uit verschillende typen begroeiing. Op basis van onderzoek in laboratoria en in het veld is voor alle typen de vegetatieruwheid bepaald. Begroeiing met vergelijkbare ruwheid is in eenzelfde vegetatieklasse ondergebracht. Bij de indeling in de vegetatieklassen is rekening gehouden met de herkenbaarheid per klasse in het veld en vanaf luchtfoto's.

Op basis van ruwheid en herkenbaarheid zijn vier homogene klassen onderscheiden. Van de homogene vegetatieklassen is *gras en akker* de gladste, gevolgd door *riet en ruigte* en daarna *bos. Struweel* is de ruwste vegetatieklasse.

Heggen kunnen door hun ligging belangrijke opstuwing veroorzaken en zijn daarom als aparte categorie opgenomen. Solitaire bomen hebben geringe invloed op de waterafvoer en zijn ter oriëntatie opgenomen in de Vegetatielegger. Water en bebouwd of verhard terrein zijn opgenomen als aparte categorieën.

Voor natuurgebieden zijn naast de vier homogene vegetatieklassen ook drie zogenaamde mengklassen gedefinieerd. Mengklassen zijn een alternatieve weergave van de bestaande situatie. Ze zijn opgebouwd in percentages ruwe begroeiing (dit is begroeiing met een opstuwende werking bij hoog water, zoals bos en struweel) en gladde begroeiing (gras en akker). Mengklassen geven flexibiliteit voor het onderhoud van natuurgebieden.

Binnen een gebied met een mengklasse is de totale hoeveelheid ruwe vegetatie aan een maximum gebonden. De exacte locatie van de vegetatietypen mag variëren. De achtergrond hiervan is dat het beheerdoel op deze terreinen (deels) gericht is op het stimuleren van dynamiek, waarbij successie wordt nagestreefd. Hierbij wordt veelal een type beheer (zoals begrazing) toegepast, dat tot gevolg heeft dat begroeiing van plek kan verschuiven.

4. Totstandkoming van de kaart

- De Vegetatielegger is gebaseerd op de begroeiing in de uiterwaarden in 2014. Hij legt de bestaande situatie vast als norm voor hoogwaterveiligheid.
- Bij het samenstellen van de kaart zijn luchtopnamen van de uiterwaarden uit 2011, 2012 en 2013 gebruikt. Aanvullende informatie zoals kaartmateriaal van derden, foto's en veldonderzoek zijn gebruikt als ondersteuning, om de betrouwbaarheid van de kaart te vergroten. Hier is voor gekozen om een uniform kaartbeeld over alle uiterwaarden te krijgen.
- Omdat luchtfoto's de basis vormen voor de kaart, ontbreken alle elementen die zich onder een bos of bomenrij bevinden.
- Vegetatie en objecten kleiner dan vijf bij vijf meter zijn niet zichtbaar op de kaart.
- Vegetatie en objecten smaller dan 5 meter zijn evenmin zichtbaar op de kaart, met uitzondering van heggen en hagen.
- Kribben staan altijd als verhard terrein of 'gras en akker' weergegeven, ongeacht eventueel aanwezige begroeiing.
- De volgende elementen zijn ter informatie en/of ter oriëntatie op de Vegetatielegger opgenomen: perceelgrenzen, solitaire bomen, rivierkilometers en de ligging van de stroombaan.

Een uitgebreidere beschrijving van de vegetatieklassen en de wijze waarop ze zijn toegekend is opgenomen in de toelichting bij de legenda van de vegetatiekaart.

5. Kaart en regels

De Vegetatielegger bestaat uit overzichtskaarten en regels, die samen aangeven welke type begroeiing waar is toegestaan vanuit het oogpunt van hoogwaterveiligheid. De regels zijn opgesteld om efficiënt beheer mogelijk te maken. Ze geven aan welke afwijkingen van de kaart zijn toegestaan*:

- Solitaire bomen mogen ontstaan.
- Bestaande heggen en hagen mogen uitgroeien tot lijnvormig struweel.
- In gebieden met een homogene klasse mag nieuwe vegetatie ontstaan in een ruwere klasse dan de Vegetatielegger aangeeft, mits het aaneengesloten gebied met nieuwe vegetatie kleiner is dan 500 m². Hierbij is gras en akker de gladste klasse, gevolgd door riet en ruigte en daarna bos. Struweel is de ruwste vegetatieklasse.
- In gebieden met een mengklasse gelden de volgende maximale percentages voor de aanwezigheid van ruwe vegetatie en minimale percentages voor de aanwezigheid van gras en akker:

mengklasse	gras en akker	riet en ruigte	bos	struweel
90/10	minimaal 80%	maximaal 20%		
70/30	minimaal 30%	onbepaald	maximaal 40%	
50/50	minimaal 10%	onbepaald	maximaal 60%	

* Voor handelingen op of nabij een waterstaatswerk kan een watervergunning nodig zijn, zie paragraaf 7.

6. Beheer door Rijkswaterstaat

Door natuurlijke groei (successie) kan een vegetatieklasse overgaan naar een klasse met een grotere ruwheid. Beheer en onderhoud moeten voorkomen dat er meer ruwe vegetatie ontstaat dan de Vegetatielegger (de kaart en de regels) toestaat.

Elke twaalf jaar dient Rijkswaterstaat over de mate waarin voldaan wordt aan de Legger verslag uit te brengen aan Gedeputeerde Staten (art 2.12 lid 2 Waterwet). Daarvoor voert Rijkswaterstaat regelmatig controles uit van de vegetatie in het rivierbed met behulp van onder andere luchtfoto's en veldinspecties, zodat verruwing van vegetatie ten opzichte van de legger tijdig gesignaleerd wordt en waar nodig onderhoud gepleegd kan worden.

Op het moment dat Rijkswaterstaat onderhoud gaat uitvoeren op basis van de Vegetatielegger, is de gebruikelijke wet- en regelgeving van toepassing. Rijkswaterstaat treedt voorafgaand aan het uitvoeren van onderhoud altijd in overleg met rechthebbenden.

7. Watervergunningen

Een watervergunning is een vergunning die Rijkswaterstaat afgeeft aan derden. Hierin geeft Rijkswaterstaat toestemming voor handelingen op of nabij een waterstaatswerk. Artikel 6.5 van de Waterwet en art. 6.12 waterbesluit bepalen in welke gevallen een watervergunning nodig is. De Waterwet integreert diverse oudere vergunningen uit onder meer de voormalige Rivierenwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

De uiterwaarden van de Maas- en Rijntakken zijn waterstaatswerken. Daarom is er ook een watervergunning nodig voor natuurontwikkeling of bedrijfsmatige activiteiten in de uiterwaarden. Deze handelingen worden binnen de procedure voor de watervergunning onder meer getoetst op waterstandseffecten.

Watervergunningen of bepalingen hierin zijn niet zichtbaar op de kaart. Ze zijn bekend bij de vergunninghouder en bij het bevoegd gezag. Houders van een watervergunning met vegetatievoorschriften hebben toestemming om af te wijken van de Vegetatielegger.

Zowel Rijkswaterstaat als de vergunninghouder moeten zich houden aan de voorschriften in de vergunning. Pas als een vergunning verloopt of anderszins verval, treedt de norm uit de Vegetatielegger in werking.

8. Actualisatie van de Vegetatielegger

Door de overdracht van areaal, ruimtelijke ingrepen en natuurlijke processen kunnen waterstaatswerken veranderen. Daarom wordt de Legger rijkswaterstaatswerken periodiek geactualiseerd. De frequentie en de omvang van deze actualisaties is afhankelijk van verschillende factoren.

Het onderdeel Vegetatielegger kan afzonderlijk geactualiseerd worden. Rijkswaterstaat voert de komende jaren grote programma's uit om de hoogwaterveiligheid van het Nederlandse rivierengebied op het gewenste niveau te krijgen. Voor initiatieven zoals Stroomlijn, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken worden projectplannen Waterwet opgesteld. Deze programma's hebben hun eigen communicatie aanpak en procedures met zienswijzen, bezwaar en beroep. Na het vaststellen van deze projectplannen wordt de beoogde eindsituatie overgenomen op de Vegetatielegger.