

NIEUW TOETSINGSKADER VOOR ACTIVITEITEN IN RIVIERBED

BELEIDSLIJN GROTE RIVIEREN

De 'Beleidslijn ruimte voor de rivier' uit 1997 heeft in juli plaatsgemaakt voor een opvolger: de 'Beleidslijn grote rivieren'. Daarmee is er een nieuw toetsingskader voor activiteiten in het rivierbed. De oude Beleidslijn heeft in de afgelopen tien jaar grote invloed gehad op de bouwpraktijk in buitendijkse gebieden. Dat zal bij de nieuwe Beleidslijn niet anders zijn. Veel blijft zoals het was. Maar er gaan ook enkele dingen veranderen. Zo worden de voorwaarden voor 'niet-riviergebonden' activiteiten in het 'bergend gedeelte van het winterbed' minder streng. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de oude en nieuwe Beleidslijn?

Frank Groothuijse

10

TOETS 03 06

Als reactie op de hoogwaters van 1993 en 1995 hebben de ministers van V&W en VROM de 'Beleidslijn ruimte voor de rivier' vastgesteld.¹ Ook de verwachting dat door klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling de kans op overstromingen alleen maar zal toenemen en het feit dat de te beschermen waarden achter de dijken door bevolkingsgroei en een toename van het geïnvesteerde vermogen steeds groter worden, hebben daarbij een rol gespeeld.

De Beleidslijn was erop gericht de bestaande ruimte voor de grote rivieren te behouden, opdat de kans op overstromingen niet verder zou toenemen en de nog beschikbare ruimte gereserveerd zou blijven voor eventueel in de toekomst benodigde rivierverruiming. Anders dan voorheen was het beleid

niet enkel en alleen meer gericht op dijkversterkingen en -verhogingen, maar tevens op het behouden van ruimte voor de rivier en waar nodig op het teruggeven van ruimte aan de rivier die we de afgelopen jaren van de rivier hebben afgenomen. De Beleidslijn kan dan ook met recht worden aangemerkt als het eerste concrete uitvloeisel van de trendbreuk in de beleidsvorming ten aanzien van de beveiliging tegen overstromingen.

De 'Beleidslijn ruimte voor de rivier' heeft de afgelopen tien jaar onmiskenbaar grote gevolgen gehad voor de ruimtelijke ontwikkeling van het rivierbed van de grote rivieren. Na tien jaar trouwe dienst is deze Beleidslijn recentelijk (juli 2006) ingetrokken en vervangen door de 'Beleidslijn grote rivieren'.² Blijkens de toelichting beoogt deze herziene Beleidslijn om meer ruimte te bieden aan ontwikkelingsgerichte initiatieven, zonder de doelstelling van zijn voorganger tekort te doen.

In deze bijdrage zullen de doelstelling, reikwijdte en juridische status van de 'Beleidslijn grote rivieren' aan de orde komen, waarbij zal worden inge-

DE AUTEUR

Mr. F.A.G. Groothuijse (030-2538077, F.Groothuijse@law.uu.nl) is als promovendus verbonden aan het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht. Hij werkt aan een proefschrift over de juridische facilitering van de ruimtelijke wateropgaven.

1 Staatscourant van 12 mei 1997, nr. 87, p. 6.

2 Staatscourant van 12 juli 2006, nr. 133, p. 19 (Beleidsregels grote rivieren) in samenhang met TK 2005-2006, 30 462, nr. 1 (Beleidsbrief grote rivieren).

Beide documenten vormen de 'Beleidslijn grote rivieren'.

gaan op de belangrijkste verschillen met de oude Beleidslijn. Daarnaast wordt gezien in hoeverre de herziening van de Beleidslijn daadwerkelijk meer ruimte voor nieuwe ontwikkelingen zal bieden zonder aantasting van de oorspronkelijke doelstelling.

Doelstelling

Met de herziening van de Beleidslijn is de doelstelling vrijwel ongewijzigd gebleven. Wel is deze wat geconcretiseerd. De oude Beleidslijn had tot doel meer ruimte voor de rivier te scheppen, mens en dier duurzaam te beschermen tegen overstroming en materiële schade door overstromingen te beperken; de herziene Beleidslijn heeft als meer concrete doelstelling de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed te behouden en ontwikkelingen te weren die de mogelijkheid tot rivierverruiming nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken.

Terecht is het scheppen van ruimte voor de rivier als doelstelling geschrapt, aangezien de oude Beleidslijn er niet op gericht was en ook de herziene Beleidslijn er niet op gericht is om extra ruimte aan het rivierbed toe te voegen. De Beleidslijn heeft (en had) met andere woorden slechts een werende functie.

Voor de ruimtescheppende doelstelling wordt een afzonderlijke planologische kernbeslissing vastgesteld: de PKB Ruimte voor de Rivier.³ In deze PKB is een mix van technische en ruimtelijke maatregelen opgenomen. Deze beogen het rivierengebied in 2015 op het door de Wet op de Waterkering vereiste *veiligheidsniveau* te brengen alsmede een bijdrage te leveren aan de *verbetering van de ruimtelijke kwaliteit* van het rivierengebied. Voor de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen uit de PKB dienen, evenals bij ieder ander project, de benodigde gronden, vergunningen en toestemmingen te worden verkregen. Voor de dijkverleggingen die in de PKB zijn voorzien kan nog wel worden opgemerkt dat op de gronden die door deze maatregel buitendijks komen te liggen de Beleidslijn van toepassing wordt. De PKB Ruimte voor de Rivier dient vanwege zijn ruimtescheppende doelstelling uitdrukkelijk te worden onderscheiden van de (herziene) Beleidslijn, die een ruimteconsoliderende doelstelling heeft. Dit hebben de opstellers van de herziene Beleidslijn ook expliciet onderkend. Om verwarring met de PKB te voorkomen hebben zij de 'Beleidslijn ruimte voor de rivier' bewust omgedoopt tot de 'Beleidslijn grote rivieren'.

Reikwijdte

De oude Beleidslijn was uitsluitend van toepassing op nieuwe activiteiten in het winterbed, voor zover deze zouden kunnen leiden tot waterstandverhoging, een feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit en/of potentiële schade bij hoogwater. Op activiteiten die daartoe niet zouden kunnen leiden, was het afwegingskader dus niet van toepassing. Onder de oude Beleidslijn was het afhankelijk van de al dan niet rivier-

gebondenheid van de activiteit onder welke voorwaarden deze was toegestaan. De in een limitatieve lijst opgenomen riviergebonden activiteiten (ja, mits) werden daarbij onder minder strenge voorwaarden toegestaan dan de niet-riviergebonden activiteiten (nee, tenzij).

De herziene Beleidslijn is – in afwijking van haar voorganger – op alle activiteiten in het winterbed van toepassing, waarbij afhankelijk van de soort activiteit (kleine tijdelijke, voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten en riviergebonden of niet-riviergebonden activiteiten) en de functie van het winterbed (bergend of stroomvoerend) voorwaarden gelden waaronder een activiteit kan worden toegestaan.

De betekenis van de term 'activiteit' en de uitleg die daaraan onder de oude Beleidslijn werd gegeven, is in de herziene Beleidslijn niet gewijzigd⁴, zodat de Beleidslijn niet alleen van toepassing is op het oprichten of wijzigen van bouwwerken, maar ook ziet op andere vormen van grondgebruik, zoals bedrijvigheid. Een algemene bedrijfsbestemming zal dan ook onder vigeur van de herziene Beleidslijn evenmin zijn toegelaten; ook al kunnen binnen die bestemming geen bouwwerken worden opgericht of kunnen bouwwerken uitsluitend worden opgericht onder de in de Beleidslijn genoemde voorwaarden.⁵ Gelet op de doelstelling van de Beleidslijn is het niet opmerkelijk dat ook andere activiteiten dan bouwen onder reikwijdte van de Beleidslijn vallen. Ook andere activiteiten dan bouwen kunnen immers leiden tot waterstandverhogende effecten of een feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de ophoging van gronden en de opslag van materialen. Ook deze activiteiten zullen derhalve aan de Beleidslijn moeten worden getoetst alvorens zij kunnen worden toegestaan.

Afwegingskader

Algemene voorwaarden

Het afwegingskader van de herziene Beleidslijn komt er kort gezegd op neer dat voor alle activiteiten in het winterbed stevast de volgende algemene voorwaarden gelden:

- De activiteit wordt zodanig uitgevoerd en gesitueerd dat het veilig functioneren van de rivier gewaarborgd blijft.
- De waterstandverhoging of de afname van de waterbergingscapaciteit als gevolg van de activiteit blijft *zo gering mogelijk*.⁶
- De activiteit vormt geen feitelijke belemmering voor de toekomstige vergroting van de afvoer- en/of bergingscapaciteit van de rivier.

Kleine, tijdelijke en noodzakelijke activiteiten

Voor kleine, tijdelijke en voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten gelden uitsluitend de bovengenoemde algemene voorwaarden. Kleine activiteiten zijn de bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige

3 TK 2005-2006, 30 080, nr. 4. De Tweede Kamer heeft inmiddels (op 7 juli 2006) ingestemd met deel 3 van de PKB Ruimte voor de Rivier. De PKB ligt nu ter behandeling bij de Eerste Kamer voor.

4 In de herziene Beleidslijn noch in de daarbij behorende toelichting heb ik daar aanknopingspunten voor kunnen vinden.

5 Zie in dat verband twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 augustus 2005 met zaaknummer: 200501713/1 en 16 november 2005 met zaaknummer: 200502531/1.

6 Hier dringt zich de vraag op wat de term "zo gering mogelijk" inhoudt.



activiteiten als bedoeld in het Besluit bouwvergunningplichtige en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (BBLB), de zogenaamde planologische kruimelgevallen genoemd in art. 20 Besluit op de Ruimtelijke Ordening en een eenmalige uitbreiding van tien procent van de bestaande bebouwing.⁷ Hoewel daarvoor in de oude Beleidslijn zelf geen aanknopingspunten te vinden waren, was het onder de oude Beleidslijn bestaande praktijk dat voor een bouwbeperking zonder sanerende werking eenmalige uitbreidingen van de bestaande bebouwing met tien procent zijn toegestaan.⁸ Het is positief te waarderen dat de opstellers van de Beleidslijn de uitbreidingsmogelijkheid van tien procent thans in de Beleidslijn zelf tot uitdrukking hebben gebracht, zodat er aan de bedoeling van de opstellers niet getwijfeld kan worden. Bovendien wordt de uitbreidingsmogelijkheid in afwijking van de thans bestaande praktijk nader genormeerd. Van de uitbreidingsmogelijkheid kan immers uitsluitend gebruik worden gemaakt indien aan de bovengenoemde algemene voorwaarden wordt voldaan.

Overige activiteiten – bergend en stroomvoerend regime

Afhankelijk van de locatie waar de activiteit wordt uitgevoerd, zijn voor de overige activiteiten verschillende aanvullende voorwaarden van toepas-

sing. Onderscheid wordt gemaakt tussen een *bergend* en een *stroomvoerend* regime.⁹ Activiteiten in het bergend regime zijn toegestaan, mits aan de algemene voorwaarden wordt voldaan en de resterende waterstandeffecten of de afname van het bergend vermogen duurzaam wordt gecompenseerd. Daarbij moeten de financiering en de tijdige realisering van de compenserende maatregelen verzekerd zijn. Dezelfde aanvullende voorwaarden gelden voor de limitatief opgesomde riviergebonden activiteiten waarop het stroomvoerend regime van toepassing is.¹⁰

Voor niet-riviergebonden activiteiten waarop het stroomvoerend regime van toepassing is, zijn de voorwaarden het strengst. Deze activiteiten kunnen in beginsel *niet* worden toegestaan, tenzij er sprake is van:

- een groot openbaar belang of een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;
- een functieverandering binnen de bestaande bebouwing;
- een activiteit per saldo meer ruimte voor de rivier oplevert op een rivierkundig gezien aanvaardbare locatie.¹¹

Alvorens activiteiten die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren kunnen worden toegestaan, moeten de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen verzekerd zijn.¹² Naast deze voorwaarden moet ook worden voldaan aan de algemene voorwaarden.

Belangrijk verschil

Een belangrijk verschil met de oude Beleidslijn is dat voor niet-riviergebonden activiteiten in het bergende gedeelte van het rivierbed minder strenge voorwaarden gelden dan op grond van de huidige Beleidslijn. Voor deze activiteiten gelden immers niet de voorwaarden dat het moet gaan om een zwaarwegend openbaar belang en dat de activiteit niet redelijkerwijs buiten het rivierbed gerealiseerd kan worden. In dat kader raad ik initiatiefnemers dan ook aan om bij de Beleidslijn behorende detailkaart eens goed te bestuderen. Daarnaast biedt de in de herziene Beleidslijn geïntroduceerde “salderingsmethode” wellicht nieuwe kansen voor initiatiefnemers. Ook voor uitvoering van kleine en tijdelijke niet-riviergebonden activiteiten ontstaat met het van kracht worden van de herziene Beleidslijn meer ruimte. Verder is opmerkelijk dat de algemene voorwaarde ten aanzien van het minimale te handhaven beschermingsniveau (1:1250) is komen te vervallen. Dit vloeit voort uit het uitgangspunt van de herziene Beleidslijn dat schade aan activiteiten ontstaan door hoogwater voor eigen risico en verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer blijft. Omdat de initiatiefnemer zijn potentiële scha-

7 Bij deze eenmalige uitbreidingsmogelijkheid van tien procent wordt de inwerkingtreding van de oude Beleidslijn als peildatum genomen (12 mei 1997).

8 Voor een kritische beschouwing omtrent de standaard uitbreidingsmogelijkheid van tien procent zij verwezen naar mijn annotatie bij ABRvS 5 oktober 2005 en ABRvS 17 augustus 2005, Tijdschrift voor Milieu en Recht, afl. 4, nr. 34.

9 De gedeelten van de rivier waarop het stroomvoerend respectievelijk het bergend regime van toepassing is, worden op een bij de Beleidslijn behorende detailkaart aangegeven.

10 In het concept voor een herziene Beleidslijn is aan de limitatieve lijst van riviergebonden activiteiten de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden toegevoegd.

11 Hiermee wordt een soort van salderingsmethode geïntroduceerd.

12 De vraag is wanneer de financiering en de tijdige realisering van de rivierverruimende maatregelen voldoende zijn verzekerd. Is bijvoorbeeld een privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en het bestuursorgaan dat de toestemming gaf daarvoor voldoende?

derisico zo klein mogelijk zal willen houden (onder meer in verband met de verzekeraarbaarheid van schade door hoogwater), verwachten de opstellers van de Beleidslijn dat initiatiefnemers worden aangezet tot innovatief bouwen.

Juridische status

De juridische status van de oude Beleidslijn verschilt niet van de juridische status van de herziene Beleidslijn. Daarom is de jurisprudentie onder de werking van de oude Beleidslijn dienaangaande van overeenkomstige toepassing op gevallen die onder de werking van de herziene Beleidslijn vallen.

Twee wettelijke kaders

Omdat de instrumenten van de WRO en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) de uitoefening van de activiteiten in het winterbed van de grote rivieren reguleren, haakt de Beleidslijn aan bij deze twee wettelijke kaders. Bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de WRO respectievelijk de Wbr dienen de minister van VROM respectievelijk V&W de Beleidslijn als beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb te hanteren. De ministers hebben door de opstelling van de Beleidslijn immers zichzelf gebonden ten aanzien van de manier waarop zij de bevoegdheden op grond van deze wetten zullen uitoefenen. De ministers kunnen ingevolge art. 4:84 Awb uitsluitend van de Beleidslijn afwijken, wanneer het volgen van de Beleidslijn voor een betrokkene in bijzondere omstandigheden onevenredige gevolgen heeft in verhouding tot de met de Beleidslijn te dienen doelen.¹³

In het ruimtelijke spoor is het de bedoeling dat de Beleidslijn via het streekplan of andere provinciale beleidsdocumenten en het bestemmingsplan een doorwerking krijgt op decentraal niveau. Zodoende wordt een afstemming van het Wbr-spoor en het ruimtelijke spoor nagestreefd en wordt voorkomen dat een initiatiefnemer een bouwvergunning wordt verleend waar hij in de praktijk niets aan heeft omdat hij naast de planologische toestemming ook nog een Wbr-vergunning nodig heeft voor de verwezenlijking van de door hem gewenste activiteit. De afstemming is evenwel niet volledig, omdat in veel gevallen naast een Wbr-vergunning en een planologische toestemming (al dan niet in de vorm van een vrijstelling) ook nog een keurontheffing, een Flora- en Faunawetontheffing en/of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 noodzakelijk is.¹⁴ Daarmee bestaat dus nog steeds het risico dat de initiatiefnemer ondanks de verleende Wbr-vergunning en de bouwvergunning de gewenste activiteit uiteindelijk toch niet kan uitvoeren.

'Richtlijn' of 'beleidsregel'?

De door de opstellers van de Beleidslijn gewenste planologische doorwerking van de Beleidslijn naar de decentrale overheden is niet verzekerd. Bij de uitoefening van de bevoegdheden van de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen kan de Beleidslijn slechts als *richtlijn* worden beschouwd, waarvan decentrale bestuursorganen kunnen afwijken, indien zij daar een goede reden voor hebben. In het kader van de vereiste zorgvuldigheid

BESTAANDE RECHTEN – GRONDEIGENAREN, OPGELET!

De nieuwe 'Beleidslijn grote rivieren' maakt evenals haar voorganger geen inbreuk op bestaande rechten. Dat wil zeggen dat de gebruiksmogelijkheden in het geldende bestemmingsplan niet door de Beleidslijn teniet worden gedaan. Pas wanneer het bestemmingsplan wordt herzien, zal mede aan de hand van de Beleidslijn moeten worden beoordeeld of de niet gerealiseerde gebruiksmogelijkheden van het oude plan in het nieuwe bestemmingsplan kunnen worden gehandhaafd. Reeds onder het oude plan gerealiseerde gebruiksmogelijkheden kunnen op grond van het overgangsrecht worden voortgezet.

Indien gebruiksmogelijkheden in dat kader worden wegbestemd, bestaat er op grond van art. 49 WRO in beginsel een recht op vergoeding van de schade die wordt geleden door het wegbestemmen van de gebruiksmogelijkheid, tenzij de grondeigenaar moet worden geacht het risico van de planologische wijziging te hebben aanvaard.* Daarvan is sprake indien de grondeigenaar ondanks aanwijzingen dat het planologische regime voor hem nadelig zou kunnen gaan wijzigen, geen concrete pogingen heeft ondernomen om van de wegbestemde gebruiksmogelijkheden gebruik te maken. In het kader van deze passieve risico-aanvaarding kan de Beleidslijn in retrospectief wel eens als een aanwijzing of voorteken worden aangemerkt voor de nadelige wijziging van het planologische regime. Als grondeigenaar kan men dan ook maar beter zo spoedig mogelijk concrete pogingen ondernemen om (nog) bestaande gebruiksmogelijkheden te benutten.

*Zie ABRvS 6 oktober 2004, BR 2005/237, m.nt. J.W. van Zundert en ABRvS 31 mei 1999, BR 2000/134, m.nt. P.C.M. van Wijmen.

bij besluitvorming en de plicht besluiten deugdelijk te motiveren, zullen decentrale bestuursorganen wel rekening moeten houden met de Beleidslijn. Een eventuele afwijking van de Beleidslijn zullen zij dan ook moeten motiveren.

Illustratief in dat verband is een uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State¹⁵, waarin zij overweegt dat het college van B en W bij de verlening van een binnenplanse vrijstelling de Beleidslijn als *richtlijn* heeft kunnen hanteren en daarom ook buiten omstandigheden als bedoeld in art 4:84 Awb van de Beleidslijn mocht afwijken, mits de afwijking deugdelijk zou worden gemotiveerd.

Decentrale bestuursorganen kunnen wel overgaan tot vrijwillig opwaarderen van de Beleidslijn tot *beleidsregel* door de Beleidslijn expliciet als hun eigen beleid over te nemen. Alle provincies in het (grote) riviergebied hebben de Beleidslijn (al dan niet op hoofdlijnen) in provinciale beleid overgenomen, zodat

13 ABRvS 10 september 2003, AB 2003/433, m.nt. AvH.

14 De uiterwaarden van de grote rivieren zijn namelijk veelal als speciale beschermingszone aangewezen in het kader van de Vogel- en/of Habitatrichtlijn.

15 ABRvS 11 juni 2003, AB 2003/382, m.nt. dG.

deze voor provinciale bestuursorganen als beleidsregel heeft te gelden.

Indien de decentrale bestuursorganen overgaan tot opwaardering, dan hebben zij een beperktere mogelijkheid om van de Beleidslijn af te wijken dan wanneer zij de Beleidslijn niet hebben overgenomen als eigen beleid. De Beleidslijn geldt voor hen dan slechts als richtlijn, waarvan een zwakkere juridische binding uitgaat dan van een beleidsregel.

Voorbeelden jurisprudentie

De riviergemeenten zijn er na 10 jaar inmiddels wel van doordrongen dat bestemmingsplannen die strijdig zijn met de Beleidslijn, in beginsel niet op goedkeuring van Gedeputeerde Staten hoeven te rekenen. Wanneer desondanks goedkeuring wordt verleend zal de Afdeling – wanneer zij daartoe wordt geroepen – het goedkeuringsbesluit doorgaans vernietigen. Behoudens bijzondere omstandigheden, staat de Afdeling niet toe dat Gedeputeerde Staten afwijken van het provinciale beleid waarin het toetsingskader van de Beleidslijn is overgenomen. Dat betekent overigens niet dat Gedeputeerde Staten ter motivering van hun goedkeuringsbesluit zonder meer kunnen verwijzen naar het provinciale beleid. Zij zullen steeds moeten onderzoeken of er zich geen bijzondere omstandigheden voordoen die ertoe nopen af te wijken van het provinciale beleid waarin het afwegingskader van de Beleidslijn is overgenomen.¹⁶

Ondanks deze onderzoeksplicht, zullen Gedeputeerde Staten niet snel tot afwijking van de Beleidslijn kunnen concluderen. Het volgen van de Beleidslijn zal immers veelal geen onevenredige gevolgen hebben voor de belangen van een belanghebbende in verhouding met de met de Beleidslijn te dienen doelen. De doelen die met de Beleidslijn worden nagestreefd, houden immers niet alleen verband met economische belangen (de beperking van economische schade), maar tevens met de bescherming van het leven van mens en dier. Niet voor niets is in het afwegingskader van de Beleidslijn zelf opgenomen dat uitsluitend wegens zwaarwegend maatschappelijk belang niet-riviergebonden activiteiten in het winterbed zijn toegestaan, waarbij bovendien waterstandverhogende effecten moeten worden gecompenseerd. Belanghebbenden zullen dan ook zeer zwaarwegende argumenten moeten aanvoeren, wil een afwijking van de Beleidslijn gerechtvaardigd worden geacht.¹⁷

Het in rechte ter discussie stellen van de Beleidslijn zelf, door bijvoorbeeld te stellen dat het afwegingskader op zichzelf onrechtmatig is, heeft weinig kans van slagen, aangezien de Afdeling in haar jurisprudentie reeds meerdere malen heeft uitgemaakt dat het in de oude Beleidslijn neergelegde beleid op zichzelf niet onredelijk is.¹⁸ Gelet op de uitermate terughoudende toetsing van de Afdeling van beleidsmatige aspecten, zal ook de herziene Beleidslijn naar verwachting niet onredelijk worden geacht.

De Beleidslijn zal overigens uitsluitend in het kader van een andere besluitvorming in rechte aan de orde kunnen worden gesteld, aangezien de Beleidslijn een beleidsregel is waartegen beroep op de rechter ingevolge artikel 8:2 sub a van de Algemene wet bestuursrecht is uitgesloten.

Slot

De naamswijziging van ‘Beleidslijn ruimte voor de rivier’ in ‘Beleidslijn grote rivieren’ is illustratief voor een nieuwe tendens. De nadruk ligt niet langer meer uitsluitend op behoud van de bestaande ruimte voor de rivier, maar tevens op de ruimtelijke ontwikkeling van het rivierbed, waarbij de bescherming tegen hoogwater een harde randvoorwaarde is.

Op zichzelf is een meer ontwikkelingsgerichte Beleidslijn positief te waarderen, maar men moet er voor waken dat deze harde randvoorwaarde niet naar de achtergrond verdwijnt. De belangen die de Beleidslijn beoogt te beschermen, zijn te groot om in de waagschaal te stellen. Zo blijkt onder meer uit een onderzoek van het RIVM dat het te verwachten jaarlijks verlies aan mensenlevens ten gevolge van overstromingen in Nederland minimaal een factor tien keer hoger ligt dan het verlies van mensenlevens ten gevolge van de externe veiligheidsrisico's bij elkaar opgeteld.¹⁹

De herziene Beleidslijn kan voor initiatiefnemers in het rivierbed meer kansen bieden. Met name ontstaat er meer ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen in het bergend regime van het rivierbed en ook de salderingsmogelijkheid zal naar alle waarschijnlijkheid meer ruimte bieden voor initiatieven in het winterbed. Een positief effect van de herziene Beleidslijn is het vooropstellen van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer bij het ontwikkelen van buitendijkse gebieden. Hierdoor kan een initiatiefnemer naar aanleiding van een kosten-batenanalyse zelf bepalen of hij al dan niet tot ontwikkeling van een gebied overgaat.

De daadwerkelijke ruimte die voor ruimtelijke ontwikkeling in het rivierbed ontstaat zal voornamelijk afhangen van de kosten-batenanalyse die per gebied en per activiteit kan verschillen. Een onderzoek naar de financiële en rivierkundige mogelijkheden om op verantwoorde wijze het rivierbed te ontwikkelen, lijkt me met de komst van een meer ontwikkelingsgerichte Beleidslijn grote rivieren alleszins de moeite waard. ■

Voor nadere informatie over de nieuwe ‘Beleidslijn grote rivieren’ kan men terecht op: www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/water/ruimte_voor_de_rivier/. De tekst van de ‘Beleidslijn grote rivieren’ is hier te downloaden, evenals de ‘Kaartenatlas Beleidslijn Grote Rivieren’. Dit laatste is een pdf-document van 194 MB (!), met een aparte gebruiksaanwijzing van 37 kB.

16 ABRvS 12 november 1998, AB 1999/63, m.nt. AvH.

17 Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 april 2005, zaaknummer 200402715/1, rechtsoverweging 2.3.7. Mij is geen jurisprudentie bekend waarin de afwijking van de Beleidslijn gerechtvaardigd werd geacht. Uit een Afdelingsuitspraak van 5 oktober 2005 met zaaknummer 2005 kan worden afgeleid dat voor de mogelijkheid tot afwijking van de Beleidslijn (onder meer) relevant kan zijn dat een initiatiefnemer ten tijde van de vaststelling van een planologisch besluit ter implementatie van de Beleidslijn reeds over concrete uitbreidingsplannen beschikte én hij kan aantonen dat bedrijfsverplaatsing onmogelijk is.

18 Zie in dat verband ABRvS 13 november 2002, zaaknummer: 200202451/1, r.o. 2.6.

19 RIVM-rapport Risico's in bedijkte termen, Een evaluatie van het beleid inzake de veiligheid tegen overstromingen, mei 2004, rapportnummer 500799002, p. 148-152. Het RIVM rapporteert onder meer in de Milieubalans jaarlijks over deze externe veiligheidsrisico's. Deze betreffen onder meer de externe veiligheidsrisico's die ontstaan voor de omgeving bij het gebruik, de opslag en het vervoer van gevaarlijke stoffen als vuurwerk, LPG en munitie over weg, water, spoor en door buisleidingen. Ook de risico's bij het gebruik van luchthavens vallen onder deze externe veiligheidsrisico's.