



Past dijkverbetering binnen het bestemmingsplan?

NIEUWE WATERWET

KANS VOOR DEREGULERING GEMIST

Het wetsvoorstel voor de nieuwe Waterwet is eerder dit jaar zonder stemming door de Eerste Kamer aangenomen en vervangt binnenkort acht bestaande wetten op het gebied van waterbeheer in Nederland. De Waterwet regelt het beheer van het oppervlaktewater én het grondwater. Daarnaast is verbetering van de samenhang tussen de ruimtelijke ordening en het waterbeleid één van de doelen. In dit artikel nemen we de proef op de som. Is er wel samenhang tussen de ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid?

Jan Muntinga en Wietse Burger

Eén van de wetten die is opgegaan in de nieuwe waterwet is de Wet op de waterkering (Wwk). De Waterwet bevat daarmee de regels voor de vaststelling van een ‘dijkversterkingsplan’ (artikel 7 Wwk), dat onder de Waterwet (in artikel 5.5) als projectplan wordt aangeduid. In de praktijk komt het veel voor dat, tegelijkertijd met het vaststellen van het dijkversterkingsplan, één of meer bestemmingsplannen moeten worden aangepast (afdeling 3.1 Wet ruimtelijke ordening). Deze aanpassing is dan noodzakelijk, omdat de bestemde oppervlakte met waterstaatkundige doeleinden niet toereikend is voor de verbeterde en daarmee vaak verbrede dijk. Hiertoe dient dan de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan, volgens de Wet ruimtelijke ordening (Wro), te worden doorlopen. Dit roept de vraag op of het bestemmingsplan kaderstellend is voor het hoogwaterveiligheidsvraagstuk. Of niet?

Kaderstellende plannen zijn plan-m.e.r.-plichtig

De Wet milieubeheer bepaalt dat wettelijke en/of bestuursrechtelijk verplichte plannen plan-m.e.r.-plichtig zijn wanneer zij kaderstellend zijn voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten. Een dijkverbetering kan zoals genoemd aanpassing van het bestemmingsplan noodzakelijk maken. Om vertraging te voorkomen, is het dan verstandig om de aanpassing van het bestemmingsplan min of meer gelijk op te laten lopen met het opstellen van het dijkversterkingsplan. Hierdoor kan het zo zijn dat het bestemmingsplan eerder wordt vastgesteld dan dat het dijkversterkingsplan wordt goedgekeurd. De vraag ontstaat dan of het bestemmingsplan kaderstellend is voor de m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit: de dijkverbetering? Overheden zullen – vanuit risicomijdend gedrag – al snel geneigd zijn om te kiezen voor de veilige weg en daarmee uit te gaan van kaderstellendheid van het bestemmingsplan, waarmee sprake is van een plan-m.e.r.-plicht. Op de dan te volgen procedure en de (on)zin daarvan wordt hieronder ingegaan. De stelling kan ook worden verdedigd dat het bestemmingsplan niet kaderstellend is voor de dijkverbetering. Ook hierop wordt verder ingegaan.

Wel kaderstellend

Wanneer geconstateerd wordt dat een dijkverbetering niet past binnen een geldend bestemmingsplan, kan het bestemmingsplan als kaderstellend

§ 2. PROJECTPROCEDURE WATERSTAATSWERKEN

Artikel 5.5 – Deze paragraaf is van toepassing op projectplannen tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen en, in de gevallen bij of krachtens provinciale verordening bepaald, op projectplannen van besturen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van andere waterkeringen dan primaire waterkeringen en op andere waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht.

worden beschouwd voor deze verbetering. Immers, om de verbetering mogelijk te maken moet eerst de planologische voorwaarde daarvoor worden gecreëerd. Dit heeft dan aanzienlijke consequenties voor de te volgen procedure. De m.e.r.-procedure voor dijkverbetering wordt dan niet alleen doorlopen voor de activiteit zelf (dijkverbetering), maar ook voor de vaststelling van het ruimtelijke plan dat deze activiteit mogelijk maakt. Dat betekent dat de dijkverbetering niet alleen besluit-m.e.r.-plichtig (projectplan) is, maar ook plan-m.e.r.-plichtig (bestemmingsplan). Gelukkig voorziet artikel 14.4b van de Wet milieubeheer (Wm) erin, dat in het geval er zowel een plan-MER als een besluit-MER voor één activiteit moet worden opgesteld, één procedure moet worden doorlopen: namelijk die van het besluit-m.e.r.. Parallel aan het opstellen van het besluit-MER loopt de procedure voor het vaststellen van het project- of dijkverbeteringsplan én voor het vaststellen van het (gewijzigde) bestemmingsplan. Beide procedures moeten zelfstandig worden doorlopen, met de daarbij behorende rechtszekerheidswaarborgen.

WANNEER EEN MER ZOWEL ALS BESLUIT-MER EN ALS PLAN-MER FUNCTIONEERT, IS DAT INEFFICIËNT EN EEN DOUBLURE IN DE BESTUURLIJKE PROCEDURE.

In deze situatie is er één startnotitie nodig, die zowel de start van de procedure voor plan-MER als besluit-MER vormt. Er wordt ook één MER gemaakt, die zowel als besluit-MER en als plan-MER fungeert. Dit MER levert zowel de milieu-informatie voor het Bevoegd Gezag dat het dijkverbeteringsplan

DE AUTEURS

Ir. J.K. Muntinga (0570-697947, j.muntinga@witteveenbos.nl) en W. Burger MSc. (0570-697715, w.burger@witteveenbos.nl) zijn respectievelijk senior-projectleider en projectmedewerker bij de adviesgroep Planstudies en Verkenningen van Witteveen+Bos.

moet goedkeuren (Gedeputeerde Staten), als voor de gemeenteraad die het bestemmingsplan moet vaststellen. Parallel worden beide procedures doorlopen met de bijbehorende tervisielegging.

Dit samengaan is, naar onze mening behalve inefficiënt ook een doublure in de bestuurlijke procedure. Het betekent bijvoorbeeld dat belanghebbenden die bezwaar hebben tegen de dijkverbetering, diezelfde bezwaren in beide procedures naar voren kunnen brengen. Op diezelfde bezwaren moet door beide Bevoegde bestuursorganen worden gereageerd. Met het risico dat een verschil in reactie weer wordt aangegrepen door belanghebbenden. Nog afgezien van de mogelijkheid dat beide Bevoegde bestuursorganen een verschillende visie kunnen hebben op de dijkversterking. Nog lastiger wordt het indien in het te wijzigen bestemmingsplan meerdere andere activiteiten worden betrokken, bijvoorbeeld omdat toevallig toch het bestemmingsplan buitengebied geactualiseerd moet worden. Immers, dan is het gehele bestemmingsplan opeens plan-m.e.r.-plichtig en kan een bezwaar tegen een ander deel van het plan het hoogwaterveiligheidsbelang in de wielen gaan rijden.

Niet kaderstellend

In afwijking van het voorgaande kan ook de stelling worden betrokken dat het bestemmingsplan niet kaderstellend (bedoeld) is. Immers, er is niet primair een tracé- of ruimtelijke keuze aan de orde die bepaalt waar de versterking moet plaatsvinden (ruimtelijk vraagstuk), maar een technische afweging met een inpassingsvraag waaruit een ruimteclaim voortkomt.

De stelling dat het bestemmingsplan in de geschetste situatie bij de dijkverbetering niet kaderstellend is, vraagt er vervolgens wel om de vaststelling van beide plannen in de goede volgorde op te nemen in de planning. De planning van het project moet dan zodanig worden opgezet, dat eerst de goedkeuring van het dijkversterkingsplan door Gedeputeerde Staten plaatsvindt en pas daarna het bestemmingsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het bestemmingsplan is dan niet kaderstellend voor het project- c.q. dijkversterkingsplan, omdat het niet 'de toon zet' voor datzelfde project- c.q. dijkversterkingsplan dat eerder wordt vastgesteld. Waarom geeft de Wet milieubeheer (Wm) dan het bestemmingsplan wel aan als mogelijk kaderstellend plan voor een dijkverbetering? Onderstaand voorbeeld kan dit illustreren.

Het bestemmingsplan als kaderstellend plan, zoals de Wm het bedoeld heeft

Er zijn ook voorbeelden waarbij een ruimtelijke keuze wel de toon zet voor een aanpassing van een primaire waterkering. Hoogwaterveiligheid is dan dus niet de aanleiding. We geven een voorbeeld. Een aan een rivier gelegen bedrijventerrein wordt gherstructureerd: er zal een woonwijk met een jachthaven worden aangelegd. Voor de bereikbaarheid van deze jachthaven moet een doorsnijding of verlegging van de rivierdijk plaatsvinden: een

m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit. De ruimtelijke ontwikkeling van het gebied is hier dus de aanleiding om een besluit te nemen over de waterkering. Dit plan zet de toon voor het project- c.q. dijkversterkingsplan. Hierdoor is het bestemmingsplan dus kaderstellend en wordt daarmee plan-m.e.r.-plichtig. Het plan-MER zal voor een belangrijk deel gaan over de milieueffecten van de aanpassing van de rivierdijk, maar ook de rest van de ruimtelijke ontwikkeling. Parallel zal een m.e.r.-(beoordelings)procedure moeten worden doorlopen voor de aanpassing van de rivierdijk gericht op het besluit over het project- c.q. dijkversterkingsplan.

Doorwerking als in de Tracéwet

De procedure voor aanleg of verbetering van een dijk vertoont overeenkomsten met de aanleg of verbreding van een weg. Dat laatste is voor hoofdinfrastructuur geregeld in de Tracéwet.

De Tracéwet is een wet die eigenlijk fungeert als een coördinatie-regeling voor de uitvoering van grote infrastructurele projecten. Met de Tracéwet is voor de aanleg of het wijzigen van belangrijke infrastructurele tracés een eigen procedure in het leven geroepen. Doel is dat deze procedure niet meer tijd in beslag neemt dan nodig, en toch een zorgvuldige procedure is voor infrastructurele projecten.

HET IS GEWENST DAT DE WETGEVER MEER DUIDELIJKHEID SCHEPT OVER HET KADERSTELLEND ZIJN VAN (RUIMTELIJKE) PLANNEN VOOR M.E.R.-(BEOORDELINGS)-PLICHTIGE ACTIVITEITEN.

In de Tracéwet is opgenomen dat een vastgesteld tracébesluit doorwerkt in de geldende bestemmingsplannen. Gemeenten hebben de plicht hun bestemmingsplannen binnen een jaar aan te passen of te herzien op grond van het vastgestelde en onherroepelijke tracébesluit, art. 15 lid 9 Tracéwet. De vraag is waarom dit niet ook zou kunnen gelden voor door Gedeputeerde Staten goedgekeurde dijkversterkingsplannen. Met de Waterwet wordt immers onder meer het veiligheidsbelang gediend, zwaarwegend genoeg lijkt ons in vergelijking met het mobiliteitsbelang, om doorwerking ook in de Waterwet op te nemen.

Er lijkt dus veel voor te zeggen. De rechtszekerheid is immers al gewaarborgd in de procedure die in de Waterwet is vastgelegd. Verder is van belang dat wordt voorkomen dat er dubbele bestuurslasten optreden. Het bespaart namelijk de inspanning die moet worden verricht voor de coördi-



Is de strook met waterstaatkundige bestemming voldoende voor toekomstige dijkverbetering?

natie van beide procedures, voor het voeren van beide openbare procedures én voor het vaststellen van de plannen door twee bestuursorganen. Via doorwerking kan eenvoudig worden bepaald dat de gemeenteraad het waterschapsbestuur volgt, door doorwerking op te nemen in de wet. Als laatste argument – maar niet onbelangrijk – geldt het sneller kunnen doorlopen van procedures. De laatste tijd staat dit, mede door het advies van de Commissie Elverding, nadrukkelijk in de belangstelling.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat omtrent het kaderstellend zijn van (ruimtelijke) plannen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten onduidelijkheid kan bestaan. In de praktijk wordt hiermee door bestuursorganen verschillend omgegaan. Het is gewenst dat de wetgever hierin meer duidelijkheid schept.

Een tweede conclusie is dat er via doorwerking van project- c.q. dijkversterkingsplannen naar ruimtelijke plannen (maar ook andersom) procedurewinst valt te behalen: je hoeft immers niet meer parallel een plan-MER en een besluit-MER op te stellen en beide procedures te doorlopen. Dit is ook voor de burger beter te begrijpen en komt de acceptatie van het m.e.r.-instrumentarium ten goede. Helaas heeft de wetgever bij het opstellen van

de Waterwet deze kans laten liggen. Op dit moment is het (waarschijnlijk) te laat om onze suggestie nog in de Waterwet op te nemen. Deze wet is immers vastgesteld en wordt waarschijnlijk per 1 december 2009 van kracht. Wellicht is het mogelijk om de doorwerking in de bestemmingsplannen op te nemen in de Waterwet als de eerste wijzigingen moeten worden opgenomen. In deze tijd, waarin veel aandacht is voor het vereenvoudigen van procedures en het beperken van bestuurlijke drukte, lijkt ons dit een wenselijke regeling. Het vraagt wel dat de gemeente een stukje van haar autonomie inlevert. In de procedure voor het vaststellen van het projectplan voor de dijkverbetering heeft de gemeente echter de mogelijkheid om eventuele bezwaren tegen de uitwerking van de dijkverbetering in een zienswijze in te brengen. Op deze manier is de rechtspositie van de gemeente gewaarborgd. ■