

## Tilburg University

### Milieuwetgeving

van Gestel, R.A.J.

*Published in:*  
Nederlands Juristenblad

*Publication date:*  
1995

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Gestel, R. A. J. (1995). Milieuwetgeving: een dijk van een probleem? *Nederlands Juristenblad*, 70(7), 247-248.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Milieuwetgeving een dijk van een probleem?

Nu het wassende water van de grote rivieren op zijn schreden is teruggekeerd rest de vraag of verzwaaring van de rivierdijken, welke ongetwijfeld met kracht ter hand gaat worden genomen, ook zal leiden tot vermindering van inspanningen om milieu en landschap te beschermen. De afgelopen tijd viel in de media regelmatig te beluisteren dat het wel wat minder kan. Met name procedures als de m.e.r. (milieu-effectrapportage) met te ruime inspraakmogelijkheden voor burgers en milieuorganisaties, zouden een belangrijke vertraging hebben opgeleverd voor noodzakelijke dijkverbeteringen. Van regeringszijde werd, onder andere door

Becht, dateren soms al uit de jaren zeventig. Ze wachten vaak al geruime tijd op uitvoering. Daar komt nog bij dat dijkverzwaringen tot een lengte van 5 km en een dwarsprofiel van 250 m<sup>2</sup> tot 1 september 1994, volgens het Besluit m.e.r. uit 1987, niet m.e.r.-plichtig waren. Ingevolge artikel 4, tweede lid van de Europese m.e.r.-richtlijn (EG 85/337) werd voor projecten die op bijlage II bij de richtlijn voorkomen een zekere discretionaire ruimte aangenomen voor de lidstaten om projecten, eventueel met gebruikmaking van drempelwaarden, m.e.r.-plichtig te verklaren. Onder bijlage II, 10. e vallen: 'werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen'. Op 18 maart 1994 stelde de Europese Commissie Nederland in gebreke op grond van verkeerde implementatie van de richtlijn, door op onjuiste wijze dijkverbeteringsprojecten buiten het Besluit m.e.r. van 1987 te houden. De Nederlandse regering ontkende dit op 20 juli 1994 met de motivering dat dijkversterkingen plaatsvinden met het oog op de bescherming tegen overstromingen, wat met de kanalisering en regulering van waterwegen niets te maken zou hebben. In de bijlage van het per 1 september 1994 van kracht geworden gewijzigde Besluit m.e.r. werden rivierdijken vervolgens zonder drempelwaarden m.e.r.-plichtig verklaard. Dit laatste en het feit dat er in Nederland geen rivierdijkprojecten bleken te worden uitgevoerd die voldeden aan de oorspronkelijke drempelwaarden uit het oude Besluit m.e.r., zodat de facto alle dijkverzwaringenprojecten buiten de m.e.r.-plicht vielen, was voor de president van de Rechtbank Arnhem op 14 oktober 1994 (AB 1995, 29) aanleiding om rechtstreekse werking toe te kennen aan artikel 4, tweede lid van de Europese m.e.r.-richtlijn jo. bijlage II, 10. e.

Opmerkelijk is dat de president van dezelfde rechtbank op 22 januari 1993 (M en R 1994/1, nr 14 m.nt. Jans) nog aannam dat projecten inzake rivierdijkversterking noch onder bijlage I, noch onder bijlage II van de m.e.r. richtlijn vielen. Voor wat betreft laatstgenoemde categorie correspondeerde de motivering van de rechtbank gedeeltelijk met die van de regering. Het zou bij rivierdijken namelijk gaan om bescherming van het achterland en niet om kanalisering of regulering van waterwegen. Daarnaast wees de rechtbank er op dat een andersluidende redenering tot het ongerijmde resultaat zou leiden dat verzwaaring van rivierdijken wèl en verzwaaring van zeedijken niet voor een m.e.r.-plicht in aanmerking zou komen. Gezien het belang van een zorgvuldige aanpak bij de dijkverzwaringen is de ommezwaai van de rechter en de recente wijziging van het Besluit m.e.r. toe te juichen. Ingezien moet worden dat een vroegtijdige toepassing van m.e.r. kan leiden

## Opinie

de ministers van VROM en V en W, alvast de nodige politieke daadkracht gedemonstreerd door te wijzen op wettelijke bepalingen, waarmee zonnig procedures op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening opzij zouden worden gezet, onder het motto: 'nood breekt wet'.

Na alle terechte onrust moet worden gewaarschuwd voor juridisch paniekvoetbal. Een objectieve analyse naar het ontstaan van de recente watersnood leert dat niet de milieuwetgeving, in het bijzonder die betreffende m.e.r., primair verantwoordelijk is voor de gerezen problemen. De invloed van ruilverkaveling, wegeaanleg, kanalisering, urbanisatie en toerisme in Nederland, maar vooral ook in de ons omringende landen vormen belangrijkere factoren. Achterstallig dijkonderhoud is slechts één van de oorzaken en dijkverzwaring een, weliswaar belangrijke, maar gedeeltelijke oplossing. De vanaf 1986 in Nederland bestaande m.e.r.-procedure, welke beoogt een objectief en integraal inzicht te verschaffen in de milieugevolgen van activiteiten 'die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu' (art. 7.2 Wet milieubeheer), is zeker geen serieuze hinderpaal geweest voor dijkonderhoud of dijkverzwaringen. Deze procedure zorgt voor een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen en is gebonden aan strikte termijnen, die op zichzelf zeker niet hebben geleid tot de jarenlange vertragingen die we nu zien. Plannen voor dijkverbetering met behoud van landschappelijke waarden, zoals van de commissie

tot efficiëntere en afgewogen besluitvorming. Volgens de uitspraak van 14 oktober 1994 moet ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat besluiten inzake dijkverbetering, die in strijd met de richtlijnbevestigingen zijn genomen, voor vernietiging in aanmerking komen, omdat bij de totstandkoming ten onrechte niet een m.e.r.-procedure is doorlopen. Dit hoeft evenwel niet te betekenen dat dringend noodzakelijke dijkverzwaringen niet spoedig kunnen worden uitgevoerd, omdat eerst een m.e.r. zou moeten worden doorlopen. Artikel 7.5, eerste lid onder c van de Wet milieubeheer kent namelijk een ontheffingsmogelijkheid van de m.e.r.-plicht in het geval 'het algemeen belang het onverwijld ondernemen van de activiteit waarop die besluiten betrekking hebben, noodzakelijk maakt.' Het gebruik van deze ontheffingsmogelijkheid zal overigens wel moeten blijven binnen de grenzen van artikel 2, derde lid van de Europese richtlijn, die slechts in 'uitzonderlijke gevallen voor een welbepaald project' een vrijstellingsmogelijkheid biedt aan de lidstaten om van de bepalingen van de richtlijn af te wijken, en daar bovendien nog enkele voorwaarden aan verbindt. De m.e.r. kan, volgens ons, niet als schuldige worden aangewezen van de recente watersnood. De procedure werd tot voor kort niet of nauwelijks op rivierdijkprojecten toegepast en bovendien bestaat er nog altijd de mogelijkheid van een ontheffing. Daarnaast hadden ook bepalingen als artikel 33 van de Waterstaatwet 1900 en artikel 66 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen worden gebruikt om bij 'dringend of dreigend gevaar' voor overstromingen of dijkdoorbraken direct met versterkingen te beginnen. Meer nog dan milieuprocedures hebben waarschijnlijk onteigeningskwesties een rol gespeeld bij vertragingen in het dijkonderhoud. Maar zelfs in dat geval gaan bestuurders niet geheel vrijuit. Artikel 73 van de Onteigeningswet – ogenblikkelijke inbezitneming onder andere bij dreigende watersnood – had immers voor daadkrachtige bestuurders een uitkomst kunnen bieden. De moraal van dit verhaal: als bestuurders en politici zich net zo besluitvaardig hadden opgesteld vóór de recente watersnood als tijdens, had veel leed voorkomen kunnen worden. Nu is het zaak het hoofd koel te houden en lering te trekken uit het gebeurde. Het zou onjuist zijn om, mede in het kader van het onlangs van regeringswege afgekondigde project 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit', onder politieke druk maar even alle milieurechtelijke procedures te dereguleren. Dat wil niet zeggen dat onze milieuwetgeving nergens voor deregulering, zelfregulering of marktconforme regulering vatbaar zou zijn. Een dergelijke operatie vereist echter rationele besluitvorming, die niet is ingegeven door louter emotionele of politieke overwegingen.

*Mr Rob van Gestel*

*Mr Jonathan Verschuuren*

(Vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en  
bestuurskunde Katholieke Universiteit Brabant)