

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 19/5648

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 19 JUNI 2020

in de zaak tussen

R. van Dongen, te Heerewaarden, eiser
(gemachtigden: mr. B. de Haan en mr. J. Keur),

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat, verweerder
(gemachtigde: mr. S. Kroes).

Procesverloop

Bij besluit van 15 augustus 2019 (bestreden besluit) heeft verweerder de door eiser gevraagde vergunning als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet voor het slopen van de bestaande bebouwing en het bouwen van nieuwe bebouwing op het adres De Kop 13 te Heerewaarden, aan de linkeroever van de Waal ter hoogte van kilometernummer 921,500 in de gemeente Maasdriel, geweigerd.

Bij brief van 27 september 2019 heeft eiser daartegen bezwaar gemaakt en verweerder verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Verweerder heeft met dat verzoek ingestemd en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden naar de rechtbank.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 22 mei 2020. Eiser is verschenen, bijgestaan door mr. J. Keur. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en C.J. de Leeuw.

Overwegingen

1. De vergunningaanvraag ziet op het slopen van bestaande bebouwing en het oprichten van een nieuwe woning. Beoogd is een woning te realiseren met een oppervlakte van 219,20 m² en een volume van 1.401,30 m³.

2. Verweerder heeft de gevraagde vergunning, als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet, geweigerd omdat de doelstellingen van het waterbeheer, als bedoeld in artikel 2.1 van de Waterwet, zich volgens hem tegen vergunningverlening verzetten. Om te voorkomen dat de uiterwaarden worden volgebouwd heeft verweerder het beleid dat bij het vervangen van bestaande bebouwing door nieuwe bebouwing slechts 10% extra mag worden gebouwd, zowel wat betreft het oppervlakte als het volume. In het geval van eiser blijft het oppervlakte van de nieuwe bebouwing binnen het toegestane aantal vierkante meters, maar het volume van de nieuwe bebouwing is meer dan is toegestaan. Daarom wordt de vergunning geweigerd.

3. Eiser betoogt dat het volume van de bebouwing dat boven de kruin van de dijk uitkomt, niet mag worden meegeteld bij de berekening van het bouwvolume dat is toegestaan. Het deel van de bebouwing dat boven de kruin van de dijk uitkomt, belemmert namelijk niet de doorstroming van de rivier. Boven de dijk kan namelijk geen (permanente) watermassa aanwezig zijn en is daarom ook geen sprake van een 'samenhangend geheel' zoals vereist in de wettelijke definitie van oppervlaktewaterlichaam. Het bouwvolume van de nieuwe bebouwing dat boven de kruin van de dijk ligt, valt dus ook buiten het rivierbed en hoeft niet te worden meegerekend bij de bepaling van het toegestane volume. Volgens eiser is dat vanuit rivierkundig oogpunt ook logisch, omdat de rivier niet wordt gehinderd daar waar het rivierwater niet kan komen.

3.1. De redenering van eiser is als volgt. In artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet is bepaald dat de vergunningplicht alleen ziet op het gebruik van een waterstaatswerk. Volgens artikel 1 van de Waterwet is een waterstaatswerk een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. Een oppervlaktewaterlichaam is volgens datzelfde artikel, voor zover hier van belang, een samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water. In artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet, voor zover hier van belang, wordt vermeld dat voor de begrenzing van de oppervlaktewateren van de rivieren de buitenkruinlijn van de primaire waterkering wordt gehanteerd.

Volgens eisers volgt uit het samenstel van deze bepalingen dus dat de vergunningplicht wordt begrensd door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering. Deze begrenzing is er niet alleen in verticale zin maar ook in horizontale zin, omdat uit de definitie van oppervlaktewaterlichaam volgt dat het een samenhangend geheel moet zijn en boven de kruin van de dijk kan water nooit een samenhangend geheel vormen; het stroomt dan namelijk over de dijk heen. Het deel van de woning dat boven de horizontale begrenzing van de kruin uitkomt, mag dus niet meetellen bij de vergunningverlening, zo betoogt eiser. Verweerder betoogt dat de buitenkruinlijn alleen een begrenzing in verticale zin geeft en niet in horizontale zin. Het gehele volume van de bebouwing moet dus worden meegenomen. Dat heeft verweerder ook zo in zijn beleid, als beschreven in de Beleidsregels grote rivieren en de Handreiking grote rivieren (versie 15 juli 2019), opgenomen.

3.2. De rechtbank stelt voorop dat bij de vraag hoever de vergunningplicht strekt de wettelijke bepalingen doorslaggevend zijn. Wat verweerder in het beleid en in de Handreiking heeft opgenomen kan niet bepalen wat vergunningplichtig is. Dat doet de wet. De rechtbank legt de wet echter wel net zo uit als verweerder. De buitenkruinlijn van de primaire waterkering begrenst de vergunningplicht alleen in verticale zin en niet in horizontale zin. In artikel 6.12, eerste lid, aanhef en onder a, van het Waterbesluit staat immers dat het verboden is zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister, als bedoeld in artikel 6.5 van de wet, gebruik te maken van een oppervlaktewaterlichaam door,

anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werken te maken of te behouden. Dus ook het maken van werken boven het oppervlaktewaterlichaam is daarmee vergunningplichtig. Een andere uitleg zou de beschermingsdoeleinden van de Waterwet, als bedoeld in artikel 2.1, ook onaanvaardbaar beperken en kan dus naar het oordeel van de rechtbank alleen als de wet dat uitdrukkelijk zo zou bepalen. En dat is niet het geval. De wet geeft juist uitdrukkelijk aan dat ook werken boven een oppervlaktewaterlichaam vergunningplichtig zijn.

Verweerder heeft daar nog aan toegevoegd dat voor het beperken van overstromingen en wateroverlast ruimte nodig is. Omdat het verleden heeft uitgewezen dat de dijken steeds hoger moeten zijn om wateroverlast te voorkomen, ligt het in de toekomst verder verhogen van de dijken in de rede. Het kan dan ook niet gezegd worden dat bouwvolume dat op dit moment boven de kruin van de waterkering uitkomt, in de toekomst niet alsnog relevant kan zijn voor de waterveiligheid. De kruinhoogte is geen tijdloos en statisch gegeven, zo stelt verweerder naar het oordeel van de rechtbank terecht.

3.3. Samenvattend leest de rechtbank uit artikel 6.12, eerste lid, aanhef en onder a, van het Waterbesluit al dat het ook verboden is zonder vergunning werken uit te voeren boven het oppervlaktewaterlichaam. Dus bij de vergunningplicht moet ook het volume boven de kruin van de dijk worden meegeteld. Voorts zou het beperken van de vergunningplicht tot de hoogte van de kruin de beschermingsdoelstellingen van de Waterwet onaanvaardbaar doorkruisen. De rechtbank volgt dus de uitleg van verweerder.

Alhoewel de rechtbank, net als eiser, in de uitspraak in de zaak ‘Hartenaasje’¹ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen oordeel leest over of het volume van bebouwing boven de kruin van de dijk moet worden meegenomen, ligt de beantwoording van die vraag die de rechtbank hiervoor heeft gegeven wel in het verlengde van die uitspraak, omdat verweerder ook in die uitspraak het volume boven de kruin van de dijk bij zijn berekening had betrokken.

Dat boven de kruin van de dijk geen samenhangend geheel van water kan voorkomen, is wellicht zo, maar geeft de rechtbank geen aanleiding om de visie van eiser te volgen, omdat het verbod zich, zo volgt uit artikel 6.12, eerste lid, aanhef en onder a, van het Waterbesluit, ook boven het oppervlaktewaterlichaam uitstrekt. De definitie van wat een oppervlaktewaterlichaam is, is dus niet bepalend voor de vergunningplicht. Eisers betoog ter zitting dat in het kader van de Waterwet met toekomstige gebeurtenissen rekening kan worden gehouden door aan de vergunning voorschriften te verbinden of de vergunning in de toekomst in te trekken, bijvoorbeeld bij toekomstige dijkverhoging, geeft de rechtbank evenmin aanleiding anders te oordelen. Alleen al omdat met het verbinden van voorschriften of het intrekken van een vergunning niet voldoende is geborgd dat ook in de toekomst voldoende ruimte is voor de rivier.

Het betoog faalt.

4. Eiser heeft betoogd dat verweerder wel toestemming heeft verleend of zal verlenen voor de bouw van de buitendijkse woonwijk “Buitenstad” (280 woningen) in Zaltbommel in hetzelfde rivierbed, dit grootschalige woningbouwproject een significant waterverhogend effect heeft en de afvoercapaciteit van de rivier de Waal belemmert en zijn beperkte bouwplan niet.

4.1. Voor zover eiser daarmee een beroep op het gelijkheidsbeginsel doet, slaagt dit niet. Niet aannemelijk is dat de situatie dezelfde is als bij eiser. Dat op andere plekken in de

¹ uitspraak van 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1641.

uiterwaarden wordt gebouwd, betekent namelijk nog niet dat ook bij die bouw meer dan 110 % van het bestaande bouwvolume wordt gebruikt. Eiser mag namelijk wel bouwen, alleen niet zoveel als hij zou willen.
Het betoog faalt.

5. Eiser heeft verder betoogd dat er in zijn geval sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb. Het niet verlenen van de vergunning zou voor hem namelijk een substantiële last tot gevolg hebben, omdat het bouwplan voor zijn woning rigoreus zou moeten worden gewijzigd. Verder heeft het bouwplan (nagenoeg) geen gevolgen voor de waterstand. De nieuwe woning ligt in een hoogwatervrij gebied. Deze situering en uitvoering van het bouwplan zorgen ervoor dat de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed van de Waal behouden blijft en maken de mogelijkheid tot rivierverruiming van de Waal door verbreding en verlaging niet onmogelijk.

5.1. In het bestreden besluit is verweerder niet gemotiveerd op de bijzondere omstandigheden ingegaan. In het verweerschrift is verweerder hier wel op ingegaan, maar wordt overwogen dat alleen bijzondere omstandigheden die niet in de beleidsregels zijn verdisconteerd van belang kunnen zijn en die zijn er niet.

5.2. De rechtbank overweegt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 26 oktober 2016² heeft verwogen dat een bestuursorgaan altijd gemotiveerd moet beargumenteren of de gestelde bijzondere omstandigheden alleen of tezamen in een concreet geval tot onevenredige gevolgen leiden, ook als deze omstandigheden bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd.
Dat heeft verweerder in dit geval dus niet gedaan. Het betoog slaagt en het beroep is gegrond en het bestreden besluit moet worden vernietigd.

5.3. De rechtbank ziet echter aanleiding te bepalen dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand blijven, omdat verweerder ter zitting wel voldoende op de bijzondere omstandigheden is ingegaan.
De rechtbank is van oordeel dat verweerder de door eiser aangevoerde omstandigheden niet als bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 van de Awb heeft hoeven aanmerken. Verweerder heeft in redelijkheid het belang van voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en wateroverlast zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van eiser bij zijn bouwplan. Ook is de toename van het bebouwde volume met het bouwplan zeer behoorlijk, zodat niet kan worden gezegd dat het bouwplan de afvoer- en bergingscapaciteit (in de toekomst) niet significant kan aantasten.

6. Dat betekent dat de rechtbank uiteindelijk van oordeel is dat verweerder de vergunning terecht heeft geweigerd.

7. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

8. De rechtbank veroordeelt verweerder verder in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.050,- (1 punt voor het

² ECLI:NL:RVS:2016:2840.

indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand blijven;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 174,- aan eiser te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van € 1.050,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.J.W.P. van Gastel, rechter, in tegenwoordigheid van mr. F.E.M. Rosmalen, griffier, op

is buiten staat mede te ondertekenen

griffier

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 JUNI 2020

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

Voor kopie conform

De griffier van de
rechtbank Gelderland

Bijlage wetsbepalingen

In artikel 2.1 van de Waterwet staan de algemene doelstellingen die richtinggevend zijn bij de uitvoering van het waterbeheer:

- a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

In artikel 3.1, eerste lid, van de Waterwet staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de watersystemen worden aangewezen die volledig dan wel met uitzondering van daarbij aangewezen onderdelen bij het Rijk in beheer zijn.

In artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet, voor zover hier van belang, staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de onder de aanwijzing vallende oppervlaktewaterlichamen tevens de begrenzing wordt vastgesteld. Daarbij wordt voor de begrenzing van de oppervlaktewateren van de rivieren de buitenkruinlijn van de primaire waterkering voor zover die primaire waterkering is aangegeven op de kaarten die als bijlage I bij deze wet behoren als richtlijn wordt gehanteerd.

In artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor rijkswateren en, met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, voor regionale wateren kan worden bepaald dat het verboden is zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap gebruik te maken van een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

In artikel 6.21 van de Waterwet, voor zover hier van belang, staat dat een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1.

In artikel 3.1, eerste lid, van het Waterbesluit, voor zover hier van belang staat dat het beheer van oppervlaktewaterlichamen die zijn vermeld in bijlage II bij dit besluit berust bij het Rijk.

In artikel 3.3, aanhef en onder a, van het Waterbesluit staat dat bij regeling van Onze Minister de grenzen van de in artikel 3.1 van dit besluit bedoelde oppervlaktewaterlichamen worden vastgesteld.

In artikel 6.12, eerste lid, aanhef en onder a, van het Waterbesluit staat dat het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 van de wet gebruik te maken van een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk, niet zijnde de Noordzee, door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werken te maken of te behouden.