

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

R. van Dongen, wonend te Heerewaarden, gemeente Maasdriel,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 19 juni 2020 in zaak
nr. 19/5648 in het geding tussen:

Van Dongen

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 15 augustus 2019 heeft de minister de door Van Dongen gevraagde watervergunning voor het slopen en bouwen van een woning op het perceel De Kop 13 te Heerewaarden, aan de linkeroever van de Waal in de gemeente Maasdriel, geweigerd.

Van Dongen heeft de minister verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). De minister heeft ingestemd met dit verzoek.

Bij uitspraak van 19 juni 2020 heeft de rechtbank het door Van Dongen tegen het besluit van 15 augustus 2019 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Van Dongen hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Van Dongen en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 juni 2021, waar Van Dongen, bijgestaan door mr. J. Keur, advocaat te Arnhem, en de minister, vertegenwoordigd door mr. S.C.M. Keijser-Vermeulen en mr. R.J. Sielcken, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Van Dongen heeft de minister op 22 januari 2019 verzocht om een vergunning als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet, in samenhang gelezen met artikel 6.12 van het Waterbesluit, voor het slopen en herbouwen van een woning op het perceel De Kop 13 te Heerewaarden, omdat handelingen worden verricht in het rijkswaterstaatswerk de Waal en in de waterkering. Van Dongen wil qua oppervlakte en volume een grotere woning realiseren dan waarvoor op 31 januari 2013 een watervergunning is verleend. De huidige woning heeft een oppervlakte van 194,32 m² en een volume van 813,05 m³ en ligt in het rivierbed van de Waal en op 300 m afstand buiten de primaire waterkering de Heerewaardense Afsluitdijk. Op het perceel staan verder twee schuren.

2. Bij besluit van 15 augustus 2019 heeft de minister de gevraagde watervergunning geweigerd, omdat de doelstellingen in artikel 2.1 van de Waterwet zich tegen vergunningverlening verzetten. Aan dit besluit heeft de minister ten grondslag gelegd dat de aanvraag - in het bijzonder voor de handelingen in het rijkswaterstaatswerk de Waal - in strijd is met het waterbeleid van het Rijk, zoals neergelegd in de Beleidsregels grote rivieren en zoals toegelicht in de Handreiking Beleidslijn grote rivieren uit 2019. Om te voorkomen dat de uiterwaarden worden volgebouwd, is het beleid van de

minister dat bij het vervangen van bestaande bebouwing door nieuwe bebouwing slechts 10% extra mag worden gebouwd. In het geval van Van Dongen omvat de aanvraag meer dan de uitbreidingsmogelijkheid van 10%.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft overwogen dat de Beleidsregels niet bepalend zijn voor de wettelijke vergunningplicht, dat ingevolge artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet voor de begrenzing van de oppervlaktewaterlichamen van de rivieren de buitenkruinlijn van de primaire waterkering als richtlijn wordt gehanteerd, dat de buitenkruinlijn de vergunningplicht alleen in verticale zin en niet in horizontale zin begrenst en dat uit artikel 6.12, eerste lid, aanhef en onder a, van het Waterbesluit volgt dat werken boven het oppervlaktewaterlichaam ook vergunningplichtig zijn. Ook heeft de rechtbank overwogen dat het beperken van de vergunningplicht tot de hoogte van de kruin zich niet verdraagt met de doelstellingen van de Waterwet. Volgens de rechtbank ligt deze uitleg in het verlengde van de uitspraak van de Afdeling van 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1641, omdat het volume boven de kruin van de dijk ook in dat geval in de berekening is betrokken.

De rechtbank heeft een gebrek in de besluitvorming geconstateerd en daarin aanleiding gezien om het beroep van Van Dongen tegen het besluit van 15 augustus 2019 gegrond te verklaren en dat besluit te vernietigen. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, overwogen dat het bestuursorgaan aan de hand van alle omstandigheden van het geval moet nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen in de zin van artikel 4:84 van de Awb, die maken dat het handelen in overeenstemming met de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Daarbij kunnen omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd, niet alleen al daarom buiten beschouwing worden gelaten. Dat heeft de minister in dit geval echter niet gedaan, aldus de rechtbank. Op basis van de toelichting in het verweerschrift en de toelichting op de zitting heeft de rechtbank aanleiding gezien de rechtsgevolgen van het besluit van 15 augustus 2019 in stand te laten.

Hoger beroep

Toetsingskader

4. Artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet luidt: "De toepassing van deze wet is gericht op:

- 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."

Artikel 6.21 luidt: "Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 of de belangen, bedoeld in artikel 6.11."

Artikel 6.5, aanhef en onder c, luidt: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan voor rijkswateren en, met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, voor regionale wateren worden bepaald dat het verboden is zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap:

[...];

c. 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."

Artikel 6.12 van het Waterbesluit luidt:

"1. 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:

a. werken te maken of te behouden;

[...];

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:

a. het bouwen van bouwwerken, voor zover de oppervlakte daarvan niet meer dan 30 m² bedraagt;

[...]."

Artikel 3, aanhef en onder a, van de Beleidsregels luidt: "In het rivierbed wordt, onverminderd het bepaalde in artikel 7, eerste lid, toestemming gegeven voor:

a. een eenmalige uitbreiding van ten hoogste tien procent van de bestaande bebouwing;

[...]."

5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:887, kent artikel 6.21 van de Waterwet een limitatieve opsomming van weigeringsgronden. Een eventuele weigering van de aangevraagde watervergunning is slechts mogelijk voor zover de aanvraag niet verenigbaar is met de doelstellingen die worden genoemd in artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet.

6. De minister heeft bij de beoordeling van de vergunningaanvraag de Beleidsregels gehanteerd. Met de Beleidsregels is invulling gegeven aan de in artikel 2.1 van de Waterwet neergelegde doelstellingen. Deze Beleidsregels berusten, aldus artikel 1a van de Beleidsregels, op artikel 6.12 van het Waterbesluit en bevatten toetsingscriteria voor handelingen in waterstaatswerken in beheer bij het Rijk. De bijbehorende Handreiking bevat een toelichting op de Beleidsregels.

10%-regel

7. Van Dongen betoogt dat de rechtbank een onjuiste uitleg heeft gegeven aan artikel 6.12 van het Waterbesluit, in samenhang gelezen met artikel 3, sub a, van de Beleidsregels. Deze bepaling maakt een eenmalige uitbreiding van maximaal 10% van de bestaande bebouwing in het rivierbed mogelijk, als voldaan wordt aan de voorwaarden uit artikel 7 van de Beleidsregels. Volgens hem volgt uit de systematiek van de Waterwet, de Beleidsregels en de Handreiking dat het deel van de bebouwing dat boven de buitenkruinlijn uitkomt buiten het rivierbed ligt en dus niet hoeft te worden meegeteld bij de 10%-berekening. De buitenkruinlijn geldt als begrenzing van het rivierbed. In dat verband wijst Van Dongen op bijlage 2 bij de Handreiking waarin de toepassing van de 10%-regel wordt verduidelijkt. Om te kunnen vaststellen welke ruimte tot het rivierbed behoort, is volgens hem de begrenzing uit artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet bepalend. Dit artikel gaat uit van de begrenzing van de oppervlaktewaterlichamen van de rivieren waarbij de buitenkruinlijn als richtlijn wordt gehanteerd. Verder betoogt Van Dongen dat een deel van de bebouwing op grond van artikel 6.12, tweede lid, van het Waterbesluit vergunningvrij gerealiseerd kan worden.

7.1. Artikel 3.1 van de Waterwet luidt:

"1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de watersystemen aangewezen die volledig dan wel met uitzondering van daarbij aangewezen onderdelen bij het Rijk in beheer zijn.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt voor de onder de aanwijzing vallende oppervlaktewaterlichamen tevens de begrenzing vastgesteld. Daarbij wordt voor de begrenzing van de oppervlaktewaterlichamen 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, dan wel, waar deze ontbreekt, de daarbij vast te stellen lijn van de hoogwaterkerende gronden, als richtlijn gehanteerd.

[...]."

Artikel 3.1, eerste lid, van het Waterbesluit luidt: "Het beheer van oppervlaktewaterlichamen die zijn vermeld in bijlage II bij dit besluit berust bij het Rijk, [...]."

Artikel 3.3, aanhef en onder a, luidt: "Bij regeling van Onze Minister worden:

a. de grenzen van de in artikel 3.1 van dit besluit bedoelde oppervlaktewaterlichamen vastgesteld;

[...]."

7.2. Voor handelingen in een rivierbed is op grond van artikel 6.12 van het Waterbesluit een watervergunning als bedoeld in artikel 6.5 van de Waterwet benodigd. Hierbij gelden de Beleidsregels als toetsingscriteria voor de vergunningverlening. Niet in geschil is dat het volume van de woning na de uitbreiding niet groter mag zijn dan een totale inhoud van 930,56 m³. De beoogde woning inclusief uitbreiding heeft een inhoud van 1.401,30 m³. Tussen partijen is wel in geschil of het deel van de bebouwing dat boven de zogeheten buitenkruinlijn uitkomt, moet worden meegeteld bij de berekening van de uitbreidingsmogelijkheid van het volume met 10%.

7.3. Uit de (aanvullende) aanvraag en bijbehorende tekeningen blijkt dat het deel van de woning dat boven de hoogte van de primaire waterkering uitkomt niet is meegerekend bij de inhoudsbepaling. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het deel van het bouwplan boven de buitenkruinlijn wel moet worden meegeteld. De Afdeling stelt voorop dat de wettelijke bepalingen en niet de Beleidsregels en Handreiking bepalend zijn voor de vraag of een vergunningplicht geldt. In artikel 6.12, eerste lid, aanhef en onder a, van het Waterbesluit, staat dat het verboden is zonder daartoe strekkende vergunning als bedoeld in artikel 6.5 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. Uit deze bepaling volgt dat ook werken boven een oppervlaktewaterlichaam vergunningplichtig zijn. Het aangevoerde geeft geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen. Een andere uitleg zou, zoals de rechtbank terecht aangeeft, de doelstellingen in artikel 2.1 van de Waterwet onaanvaardbaar beperken. De minister heeft daaraan tevens toegevoegd dat een dergelijke beperking niet past bij de doelstelling van de Beleidsregels. Het is van belang om de afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed te behouden en om ontwikkelingen tegen te gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming feitelijk onmogelijk maken. Volgens de minister heeft het verleden namelijk uitgewezen dat de dijken steeds hoger moeten worden om overstromingen en wateroverlast te voorkomen en ligt het in de toekomst verder verhogen van de dijken in de rede. De Afdeling acht deze toelichting niet onjuist.

Het betoog faalt in zoverre.

7.4. Voor zover Van Dongen stelt dat een deel van de verbouwing, ongeveer een volume van 210 m³, vergunningvrij kan worden gerealiseerd en in zoverre ten onrechte in de berekeningen is meegenomen, overweegt de Afdeling als volgt. Op grond van artikel 6.12, tweede lid, onder a, van het Waterbesluit is het bouwen van een bouwwerk vergunningvrij, voor zover de oppervlakte daarvan niet meer dan 30 m² bedraagt. Nu de aanvraag ziet op een bouwwerk van meer dan 30 m² is de gewenste woning niet vrijgesteld van de vergunningplicht. De minister heeft dan ook terecht de gehele bebouwing meegenomen in de berekeningen.

Het betoogt faalt.

In stand laten rechtsgevolgen

8. Van Dongen betoogt dat de rechtbank het besluit van 15 augustus 2019 terecht heeft vernietigd, maar ten onrechte de rechtsgevolgen van dat besluit in stand heeft gelaten. Volgens hem is in dit geval sprake van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb op grond waarvan de minister had moeten afwijken van de Beleidsregels.

Van Dongen beoogt primair dat de minister ter zitting slechts in algemene zin heeft gesteld dat het algemene belang van de waterveiligheid zwaarder weegt en in het stroomvoerend deel uitsluitend riviergebonden activiteiten toelaatbaar zijn. Op de genoemde bijzondere omstandigheden is de minister in het verweerschrift noch ter zitting bij de rechtbank concreet

ingegaan. Volgens hem noemt de rechtbank de gronden van de beslissing niet en voldoet de aangevallen uitspraak daarmee niet aan het vereiste van artikel 8:77, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb.

Subsidiair betoogt Van Dongen dat de naar voren gebrachte omstandigheden als bijzondere omstandigheden moeten worden aangemerkt. Daartoe voert hij aan dat toepassing van de 10%-regel in dit geval onredelijk is, omdat in 2012 al een watervergunning is verleend voor de bouw van een woning op deze locatie, het bouwplan een beperkte omvang heeft en voldoet aan de doelstellingen van de Beleidslijn grote rivieren - in het bijzonder aan de algemene rivierkundige voorwaarden uit artikel 7 van de Beleidsregels - en het veilig functioneren van de Waal gewaarborgd blijft. Verder voert hij aan dat het nogmaals wijzigen van het bouwplan een zware financiële last zou zijn en dat het ondergrondse volume van de hoogwatervrije fundering (de kelder) in afwijking van eerdere toezeggingen wel meegerekend wordt bij het bepalen van het totale volume van het bouwplan. Van Dongen wijst op de notulen van het vooroverleg van 30 oktober 2017, een mailbericht van 1 februari 2018 en een schets van Rijkswaterstaat waaruit volgt dat de hoogwatervrije fundering niet hoeft te worden meegeteld in de berekeningen. In dat verband stelt hij ook dat de ligging van de kelder - namelijk niet in de primaire waterkering - en de positieve beoordeling door het Waterschap Rivierenland voor zover de aanvraag betrekking heeft op handelingen in de waterkering, relevant zijn voor de beoordeling van het beroep op artikel 4:84 van de Awb. Tot slot voert Van Dongen aan dat zijn aanvraag is geweigerd, terwijl wel toestemming is verleend voor de bouw van de buitendijkse woonwijk "Buitenstad" met 280 woningen in Zaltbommel in hetzelfde rivierbed. Deze ontwikkeling heeft een groter belemmerend effect dan zijn bouwplan.

8.1. De Afdeling stelt vast dat de minister in het verweerschrift is ingegaan op de gestelde bijzondere omstandigheden dat de toepassing van de 10%-regel onredelijk is en mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft. Uit het proces-verbaal blijkt dat de minister op de zitting bij de rechtbank ook heeft aangegeven dat de waterveiligheid een zwaarwegend belang is. Weliswaar stelt Van Dongen terecht dat de toelichting van de minister op dit punt en de desbetreffende passage van de aangevallen uitspraak enigszins summier zijn, maar dat betekent niet dat die uitspraak alleen al daarom voor vernietiging in aanmerking komt.

8.2. Bij het opstellen van de Beleidsregels zijn verschillende belangen afgewogen. De minister dient op grond van artikel 4:84 van de Awb overeenkomstig de Beleidsregels te handelen, tenzij de toepassing daarvan voor een belanghebbende gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. De Afdeling verwijst in dat verband naar haar uitspraak van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840. De minister heeft een afweging gemaakt tussen het individuele belang en eventuele gevolgen bij de realisering van het bouwplan. In wat Van Dongen in dit verband heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat de minister niet in redelijkheid overeenkomstig de Beleidsregels heeft kunnen handelen.

Hierbij betreft de Afdeling dat de toepassing van de Beleidsregels er alleen toe leidt dat Van Dongen geen woning met het door hem gewenste volume kan realiseren. De stelling dat het huidige bouwplan geen gevolgen heeft voor de waterstand volgt de Afdeling niet. Voorts is van belang dat het perceel zich in het stroomvoerend regime bevindt, waar niet-riviergebonden ruimtelijke ontwikkelingen in beperkte mate mogelijk zijn binnen bepaalde randvoorwaarden (nee, tenzij-principe). De minister heeft toegelicht dat er bij het opstellen van de Beleidsregels juist voor is gekozen om, voordat getoetst wordt aan rivierkundige gevolgen, eisen te stellen aan de aard en omvang van bouwplannen. Zoals hiervoor is vermeld, is het vanuit het oogpunt van waterveiligheid van belang om ruimte in het rivierbed te behouden voor eventuele vergroting van de afvoer- en bergingscapaciteit door middel van rivierverruimende maatregelen. Aan die eisen komt geen betekenis meer toe als een watervergunning zonder meer wordt verleend. In dat verband heeft de minister tevens in de afweging mogen betrekken dat het toestaan van dit bouwplan, dat voorziet in een toename van het volume bebouwing van meer dan 10% in het rivierbed, zou leiden tot een precedentwerking voor vergelijkbare plannen in de waterstaatswerken in beheer van het Rijk. Het gestelde financiële belang vormt evenmin een bijzondere omstandigheid. De Afdeling neemt in aanmerking dat Van Dongen geruime tijd bekend is met de 10%-regeling.

De stelling dat toezeggingen zijn gedaan dat de hoogwatervrije fundering, de kelder, niet zou meetellen voor het bepalen van de inhoud van het bouwplan, wat daar overigens ook van zij, is in dit geval ook niet voldoende voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid overeenkomstig de Beleidsregels heeft kunnen handelen. In die situatie wordt namelijk nog steeds niet voldaan aan de voorwaarde dat de uitbreiding niet meer dan 10% mag bedragen. Zoals hiervoor al is overwogen, is de gehele bebouwing, anders dan Van Dongen stelt, vergunningplichtig. In dat verband heeft de minister toegelicht dat ondanks dat een deel van het bouwwerk - de kelder - in een zomerkade is gelegen waarvan het waterschap de beheerder is, het hele bouwwerk bij de beoordeling betrokken moet worden.

Verder bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. De minister heeft toegelicht dat de door Van Dongen genoemde locatie voor woningbouw per 1 oktober 2020 is aangewezen onder artikel 6.16 van het Waterbesluit, voor deze locatie geen vergunningplicht als bedoeld in artikel 6.12 geldt en dat daarom niet is getoetst aan de Beleidsregels. Er bestaat geen aanleiding om aan deze toelichting te twijfelen. Dat op andere locaties in de uiterwaarden wordt gebouwd, betekent overigens niet dat in die gevallen de uitbreidingsmogelijkheid van 10% ook wordt overschreden.

Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat Van Dongen geen bijzondere omstandigheden heeft aangevoerd die maken dat het handelen in overstemming met de Beleidsregels gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Er bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de minister hiervan had moeten afwijken.

Het betoog faalt.

9. Gelet op het voorgaande heeft de minister de watervergunning terecht geweigerd.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Dinleyici, griffier.

De voorzitter
is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 8 september 2021

909.

Verzonden: 8 september 2021

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 rigoureus 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.