

uitspraak



RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND
Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 20/799

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 3 november 2021 op het beroep in de zaak tussen

[.....] uit [.....], eisers
(gemachtigde: D. van Rozen)

en

het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, verweerder
(gemachtigde: mr. J.W. Schippers).

Verder hebben aan het geding deelgenomen:

- **Landgoed Kolland N.V.** te Woudenberg, vertegenwoordigd door W.H.J. de Beaufort;
- **het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht**, vertegenwoordigd door mr. M. Vogel - Kapriool;
- [.....] uit[.....].

Inleiding

1.1 Eisers pachten diverse kavels van Landgoed Kolland N.V. waarop zij wonen, een melkveebedrijf voeren en mais verbouwen. De kavels maken deel uit van landgoed Kolland in het gebied Kolland en Overlangbroek dat is aangewezen als Natura 2000-gebied en daarmee valt onder het beschermingsregime van de Wet natuurbescherming. Ter uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen voor het Natura 2000-gebied heeft verweerder met de provincie Utrecht afspraken gemaakt over de bestrijding van verdroging van de natuurkavels. Die afspraken houden in dat er maatregelen worden genomen die zorgen voor een hydrologische scheiding tussen de natuurkavels en de agrarische kavels. Hiertoe is in 2016 het projectplan 'Aanleg waterstaatswerken landgoed Kolland' (hierna: het projectplan) vastgesteld.

1.2 Voorheen gold voor het gebied het peilbesluit 'Langbroekerwetering 2008'. In dit peilbesluit is voor de kavels van eisers een waterpeil van 3,83 m +NAP vastgesteld. Ter uitvoering van het projectplan heeft verweerder dit peilbesluit in 2017 herzien (hierna: de herziening in 2017). Voor peilgebied LBW025b, waar eisers kavels deel van uitmaakten, heeft verweerder hierin een winterpeil van 4,50 m +NAP en een zomerpeil van 4,70 m +NAP vastgesteld. Eisers hebben tegen die herziening beroep ingesteld, omdat zij het niet eens waren met de hogere waterpeilen. Zij vreesden voor vernatting van hun kavels met alle gevolgen van dien. In de uitspraak van 30 januari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:411, heeft de rechtbank het beroep van eisers gegrond verklaard en de herziening van het peilbesluit vernietigd.

1.3 Op 18 december 2019 heeft verweerder het peilbesluit uit 2008 opnieuw herzien met het besluit tot 'Wijziging van het peilbesluit Langbroekerwetering voor landgoed Kolland (2019)' (hierna: het nieuwe peilbesluit). Voor peilgebied LBWA070, waar eisers kavels deel van uitmaken, heeft verweerder hierin een winterpeil van 4,35 m +NAP en een zomerpeil van 4,55 m +NAP vastgesteld. Eisers vrezen ook bij deze waterpeilen voor vernatting van hun kavels. Zij hebben daarom beroep ingesteld en de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend. Bij uitspraak van 29 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1734, heeft de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening getroffen dat voor het peilgebied LBWA070 een maximaal zomerpeil geldt van 4.40 m +NAP tot de rechtbank uitspraak heeft gedaan op het beroep van eisers. Voor het winterpeil van 4,35 m +NAP is geen voorziening getroffen.

1.4 In de beroepszaak heeft [.....] van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) op verzoek van de rechtbank op 10 december 2002 een deskundigenrapport uitgebracht. Bij brief van 12 februari 2021 hebben eisers op het deskundigenrapport gereageerd. Verweerder heeft niet gereageerd.

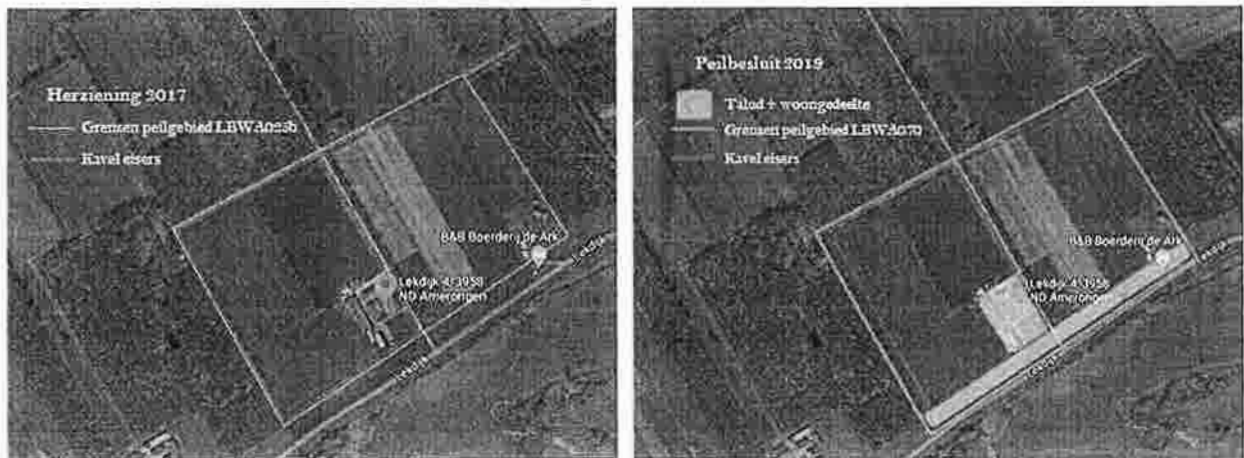
1.5 Het beroep is op 13 juli 2021 bij de rechtbank op een zitting behandeld. Eisers zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde en dr. ing. T.J.T. van Bakel, hydroloog. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, vergezeld door [.....], [.....] en [.....]. Ook derde-partijen zijn verschenen. Landgoed Kolland B.V. is verschenen bij haar algemeen directeur, W.H.J. de Beaufort, vergezeld door F. Kuiper, rentmeester van het landgoed. Het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht is op de zitting vertegenwoordigd door mr. M. Vogel - Kapriool. De heer [.....] is in persoon verschenen. Tot slot zijn ook [.....] en [.....] namens de StAB bij de zitting aanwezig geweest. Na afloop heeft de rechtbank het onderzoek in de zaak gesloten.

Overwegingen

2. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Waterwet is verweerder verplicht om één of meer peilbesluiten vast te stellen voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen die onder zijn beheer vallen. Op grond van het tweede lid worden in een peilbesluit waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren vastgesteld, die in de daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd. Verweerder heeft voor de invulling van de beleidsruimte die aan hem op grond van deze bepalingen toekomt, de Beleidsnota peilbeheer 2011 (hierna: de beleidsnota) vastgesteld. In de beleidsnota is een droogleggingsnorm van 70 tot 100 cm opgenomen voor kleigrond. Dat sprake is van kleigrond in peilgebied LBWA070 is in deze zaak niet in geschil.

3. In het nieuwe peilbesluit is verweerder bij het vaststellen van de waterpeilen voor peilgebied LBWA070 uitgegaan van een drooglegging van 70 cm in de zomer en van 100 cm in de winter. Bij de herziening in 2017 ging verweerder nog uit van een drooglegging van 70 cm in de zomer en van 90 cm in de winter. Verweerder heeft in het nieuwe peilbesluit dus nog steeds vastgehouden aan de droogleggingsnorm uit de beleidsnota, maar heeft daarbij wel de meest ruime bandbreedte gehanteerd. Vervolgens heeft verweerder deze droogleggingen afgezet tegen de mediane maaiveldhoogte in peilgebied LBWA070. De begrenzing van dit peilgebied verschilt in die zin van het oude peilgebied LBW025b, dat

daaraan de strook van de waterkering (het dijktaalud) is toegevoegd. Verder had verweerder bij berekening van de mediane maaiveldhoogte in het oude peilgebied LBWA025b geen onderscheid gemaakt naar de gebruiksfuncties voor bedrijfspercelen en agrarische gronden, maar heeft verweerder dat nu wél gedaan door de woonkavel van eisers en het dijktaalud buiten beschouwing te laten. Naast dat het nieuwe peilbesluit dus op een aantal punten verschilt van de herziening in 2017, is ook de feitelijke situatie sindsdien veranderd. Zo is de watergang ten oosten van de Kollandselaan verdiept en verbreed, en hebben eisers andere kavels in gebruik. Eisers hebben hun meest westelijke kavel afgewaardeerd en hebben daarvoor in de plaats nu vier smalle kavels ten oosten van hun woonerf in gebruik.



4. Aan de rechtbank ligt in deze zaak allereerst de vraag voor of verweerder de feitelijke gevolgen voor eisers van de nieuw in te stellen waterpeilen zorgvuldig in kaart heeft gebracht. Als die vraag bevestigend kan worden beantwoord, ligt vervolgens ter beoordeling voor of verweerder in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat het vasthouden aan de droogleggingsnorm uit de beleidsnota geen feitelijke gevolgen heeft voor eisers die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsnota te dienen doelen, in de zin van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat het bestuursorgaan daarbij alle omstandigheden van het geval moet betrekken en moet bezien of die omstandigheden op zichzelf dan wel in onderlinge samenhang, moeten worden aangemerkt als de hiervoor genoemde bijzondere omstandigheden. De rechtbank zal dit beoordelen aan de hand van wat partijen naar voren hebben gebracht.

5. Op de zitting hebben eisers hun beroepsgronden ten aanzien van de begrenzing van peilgebied LBWA070, de waterstandmetingen van 22 mei 2014 en 4 juni 2016, en de van 19 juli 2019 tot 24 februari 2020 verkeerd opgehangen peilschaal, ingetrokken. De rechtbank zal in haar uitspraak dan ook niet verder ingaan op deze punten.

Overgang van zomer- naar winterpeil en andersom

6. Eisers voeren aan dat het nieuwe peilbesluit onzorgvuldig is, omdat daaruit niet blijkt wanneer de overgang van zomer- naar winterpeil en andersom, precies plaatsvindt. Eisers begrijpen dat verweerder enige mate van flexibiliteit wil afhankelijk van de weersomstandigheden, maar vinden de overgang nu onvoldoende gekwalificeerd. Objectieve criteria ontbreken en dat brengt rechtsonzekerheid met zich mee. Eisers vrezen dan ook dat het er in de praktijk op neer zal komen dat de waterpeilen gewoon op 1 september en op

1 april zullen worden omgezet.

7. De rechtbank volgt eisers hierin niet. Op de zitting heeft verweerder toegelicht dat met opzet is gekozen voor een overgangperiode van drie maanden zonder daar specifieke criteria en/of marges aan op te hangen. Verweerder wil de flexibiliteit houden om aan de hand van weersomstandigheden te beoordelen wanneer het waterpeil in dat tijdsbestek het beste kan worden omgezet. Om die reden zijn voor peilgebied LBWA070 ook enkel bovenpeilen vastgesteld. Wanneer het waterpeil precies wordt omgezet, wordt beoordeeld door een veldmedewerker ter plaatse die dat aan de hand van onder meer de grondwaterstand, neerslag, luchtvochtigheid, temperatuur en verzadiging van de grond beoordeelt. De rechtbank ziet geen aanleiding om aan deze feitelijke gang van zaken die verweerder heeft omschreven te twijfelen. De rechtbank ziet ook niet dat het overgangsmoment van de waterpeilen helemaal niet is ingekaderd in het nieuwe peilbesluit. Er is een tijdspanne van september tot en met november (voor de overgang van zomer- naar winterpeil) en van april tot en met juni (voor de overgang van winter- naar zomerpeil) opgenomen, al naar gelang de weersomstandigheden en het verloop van de grondwaterstanden. Naar het oordeel van de rechtbank kan het gelet op de hiervoor omschreven werkwijze, verder aan de deskundigheid van de veldmedewerker van verweerder worden overgelaten om het precieze overgangsmoment van de waterpeilen te bepalen. Van strijd met de rechtszekerheid is dan geen sprake. De beroepsgrond slaagt niet.

Flexibel peil

8. Eisers voeren verder aan dat er ten onrechte een flexibel peil van 5 cm in het nieuwe peilbesluit is opgenomen. Dit zal feitelijk neerkomen op een verhoging van de waterpeilen met 5 cm, met alle gevolgen van dien, aldus eisers.

9. De rechtbank volgt eisers hierin evenmin. Op de zitting heeft verweerder toegelicht dat met opzet voor een flexibel peil is gekozen om te kunnen anticiperen op de weersomstandigheden door de waterpeilen iets te kunnen verlagen of te verhogen. De rechtbank kan dit volgen in het licht van de inspanningsverplichting die verweerder heeft om de waterpeilen in het gebied zo goed mogelijk te handhaven. De stelling dat dit feitelijk neer zou komen op een verhoging van de waterpeilen met 5 cm, hebben eisers geenszins onderbouwd. De beroepsgrond slaagt niet.

Gierkelders

10. Eisers voeren verder aan dat verweerder de feitelijke gevolgen van de nieuwe waterpeilen voor hun gierkelders niet goed in kaart heeft gebracht. Uit de constructieberekening van Bouwkundig bureau Groothuis - Hardema blijkt dat de gierkelders van eisers zullen opdrijven als het grondwater hoger komt te staan dan 90 cm onder het vloerpeil. Het vloerpeil van de kelders ligt op 5,47 m +NAP, zodat het grondwater niet hoger mag komen dan 4,57 m +NAP. Het vastgestelde zomerpeil van 4,55 m +NAP ligt weliswaar nog 2 cm lager, maar eisers vrezen voor een 'opbolling' van het grondwater onder invloed van de kwel in het gebied. Hierdoor zal het grondwater toch het kritieke peil van 4,57 m +NAP bereiken en/of overschrijden. Verweerder heeft hier onvoldoende onderzoek naar gedaan, aldus eisers. Onder verwijzing naar zijn rapport van 22 oktober 2020 heeft hydroloog Van Bakel er op de zitting namens eisers nog op gewezen dat de kwel in het gebied bij veel regenval een opbolling van het grondwater kan veroorzaken tot wel 30 cm, zodat de gierkelders van eisers zullen onderlopen.

11. Verweerder heeft op de zitting verwezen naar het onderzoek dat hij in 2017 heeft verricht naar het effect van het waterpeil op de grondwaterstanden in het gebied. Uit dat onderzoek is gebleken dat een waterpeil van 4,50 m +NAP leidt tot hogere grondwaterstanden aan de randen van sloten, rondom watergangen en op de meest laaggelegen percelen, maar dat geen van die effecten reiken tot de gebouwen van eisers. Volgens verweerder zal opdriving van de gierkelders van eisers bij de nieuwe waterpeilen zich dan ook niet voor kunnen doen, behoudens zeer extreme situaties waar in een peilbesluit geen rekening mee kan worden gehouden. Op de zitting heeft Koerhuis er namens verweerder nog op gewezen dat het niet de waterpeilen maar vooral de kwel in het gebied is die voor opbolling van het grondwater zorgt. Daarbij komt dat het waterpeil in het verleden veel hoger geweest dan het nieuwe zomerpeil van 4,55 m +NAP en de gierkelders van eisers toen ook niet zijn overgelopen.

12.1 De rechtbank stelt voorop dat de nieuwe waterpeilen van 4,35 m +NAP en 4,55 m +NAP nog onder het kritieke peil van 5,57 m +NAP voor de gierkelders liggen. Volgens deskundige [.....] van de StAB zal opdriving van de gierkelders zich daarom in beginsel niet voordoen. Op de zitting heeft [.....] daar echter aan toegevoegd dat zij een mogelijke opbolling van het grondwater onder invloed van kwel in het gebied niet kan uitsluiten. Door opbolling zou de grondwaterstand het kritieke peil voor de gierkelders te boven kunnen gaan. Het is echter niet mogelijk om daar uitsluitel over te geven, omdat hier nog onvoldoende onderzoek naar is gedaan. Het is dan ook niet mogelijk om de feitelijke gevolgen van de nieuwe waterpeilen voor de gierkelders van eisers in kaart te brengen, aldus [.....].

12.2 De rechtbank overweegt, gelet op de toelichting van [.....] en op wat partijen naar voren hebben gebracht, dat er nog veel onduidelijkheid bestaat op dit punt. Verweerder vindt het niet aannemelijk dat de vastgestelde waterpeilen onder invloed van kwel in het gebied tot opbolling van het grondwater en daarmee tot opdriving van de gierkelders van eisers kan leiden. Verweerder heeft daarvoor weliswaar verwezen naar het onderzoek in 2017, maar de rechtbank ziet niet dat bij dat onderzoek ook de opbolling van grondwater is beoordeeld. Dat niet het waterpeil maar de kwel in het gebied zorgt voor een opbolling van het grondwater, betekent op zichzelf nog niet dat het waterpeil helemaal niet van belang kan zijn. Uit het onderzoek in 2017 komt naar voren dat een hoger waterpeil namelijk voor een hogere grondwaterstand (zonder of met opbolling) kan zorgen. Dat hogere waterpeilen in het verleden niet tot opdriving van de gierkelders van eisers hebben geleid, sluit evenmin uit dat de nieuwe waterpeilen feitelijke gevolgen kunnen hebben voor de gierkelders. Het gebied was in het verleden, vóór de uitvoering van het projectplan, hydrologisch gezien immers anders ingericht dan nu. In het specifieke betoog van eisers, onderbouwd met een bouwkundige constructieberekening en het rapport van hydroloog Van Bakel, had verweerder naar het oordeel van de rechtbank aanleiding moeten zien nader onderzoek te doen naar de feitelijke gevolgen van de vastgestelde waterpeilen voor de gierkelders. Verweerder heeft dat ten onrechte niet gedaan. Dat betekent dat deze beroepsgrond slaagt.

Afwatering naar de Amerongerwetering

13. Eisers voeren tot slot aan dat de stuw die het waterpeil in peilgebied LBWA070 regelt in verdrongen toestand raakt (en dus niet meer naar behoren functioneert) door opstuwing in de watergang die het water moet afvoeren richting de Amerongerwetering. De opstuwing is feitelijk hoger dan op basis van het projectplan viel te verwachten, omdat de watergang niet conform het projectplan is aangepast. Dat aanpassing van de watergang niet mogelijk zou

zijn geweest, omdat eisers daar niet aan wilden meewerken is pertinent onjuist.

14. De rechtbank heeft dit punt op de zitting aan verweerder voorgelegd, nu het betoog van eisers door [.....] in haar deskundigenrapport wordt bevestigd. Bij haar onderzoek heeft [.....] vastgesteld dat de watergang niet voldoet aan het in het projectplan voorgeschreven principeprofiel-E. Dit profiel gaat uit van een bodembreedte van 1 m en de bodem van de watergang is (los van eerste gedeelte) slechts 50 cm breed. Verder heeft de watergang zeer steile oevers en waren de vier duikers niet geschoond. Op de zitting heeft Koerhuis namens verweerder onderkend dat het projectplan een principeprofiel- E voorschrijft, maar hij heeft aangegeven dat dat niet betekent dat de watergang ook daadwerkelijk volgens dat profiel moet zijn ingericht. Alleen bij het vaststellen van de waterpeilen voor peilgebied LBWA070 is uitgegaan van de in het projectplan voorgeschreven principeprofielen. De rechtbank kan dit niet volgen. Als de watergang niet is ingericht volgens het principeprofiel E, maar verweerder bij het vaststellen van het peil wél uitgaat van de mate van afwatering die hoort bij dat principeprofiel, kan zich, zo volgt ook uit het deskundigenrapport van [.....], een feitelijk hogere opstuwing voordoen in de watergang dan waar verweerder met de vastgestelde waterpeilen vanuit is gegaan. Dat betekent dat verweerder de feitelijke gevolgen van de nieuwe waterpeilen voor de kavels van eisers ook op dit punt onvoldoende in kaart heeft gebracht. Ook deze beroepsgrond slaagt.

Conclusie

15. Gelet op het voorgaande heeft verweerder de feitelijke gevolgen van het nieuwe peilbesluit voor de gierkelders en kavels van eisers onvoldoende in kaart gebracht. De rechtbank komt dan ook niet toe aan de vraag of verweerder in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat het vasthouden aan de droogleggingsnorm uit de beleidsnota geen feitelijke gevolgen heeft voor eisers die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsnota te dienen doelen.

16. Verweerder heeft het nieuwe peilbesluit niet zorgvuldig voorbereid. De rechtbank verklaart het beroep van eisers daarom gegrond. De vraag of verweerder na deze uitspraak alsnog tot een herziening van het peilbesluit wil overgaan en zo ja, of dat tot rechtmatige besluitvorming kan leiden, is afhankelijk van bestuurlijke afwegingen en afstemming van verweerder met de provincie Utrecht, met de eigenaar van landgoed Kolland en met andere belanghebbenden. De rechtbank ziet daarom af van de mogelijkheid om verweerder via een tussenuitspraak gelegenheid te bieden het zorgvuldigheidsgebrek te herstellen. De rechtbank vernietigt het nieuwe peilbesluit, omdat het is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Vanwege de fysieke samenhang tussen de te hanteren peilen in de verschillende deelgebieden uit het peilbesluit ziet de rechtbank geen mogelijkheid om de vernietiging van het peilbesluit te beperken tot peilgebied LBWA070. Dat zou immers tot een onuitvoerbaar peil in de rest van de peilgebieden leiden. Dat betekent dat het nieuwe peilbesluit in zijn geheel vervalt en dat het voorheen geldende peilbesluit 'Langbroekerwetering 2008' herleeft. Voor eisers betekent dit concreet dat het onder het peilbesluit 'Langbroekerwetering 2008' vastgestelde bovenpeil van 3,83 m. + NAP weer onverkort geldt voor hun kavels.

17. Het is voorstelbaar dat verweerder na deze uitspraak opnieuw een besluit tot herziening van het peilbesluit 'Langbroekerwetering 2008' wil nemen. De rechtbank wijst erop dat verweerder in dat geval:

– de feitelijke gevolgen voor eisers van de nieuw in te stellen peilen zorgvuldig in kaart moet brengen door middel van nader onderzoek. Hierbij kan verweerder aansluiten bij de feitelijke

gevolgen die door de StAB (voor zover dat mogelijk is geweest) zijn vastgesteld in deze procedure, rekening houdend met wat de rechtbank in deze uitspraak in rechtsoverwegingen 12.2 en 14. heeft overwogen;

– daarna de in rechtsoverweging 4. omschreven evenredigheidstoets moet uitvoeren. Hierbij kan verweerder uitvoerbare alternatieven betrekken, zoals het feitelijk of hydrologisch splitsen van peilgebied LBAW070 in twee delen (ten oosten en ten westen van de Kollandselaan) zoals op de zitting naar voren is gekomen, maar ook de mogelijkheid van nadeelcompensatie voor eisers is een alternatief dat bij een nieuw besluit tot herziening een rol kan spelen.

18. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, veroordeelt zij verweerder in de proceskosten die eisers in verband met hun beroep hebben gemaakt. Op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht stelt de rechtbank de kosten van eisers voor de beroepsmatige rechtsbijstand van hun gemachtigde vast op € 1.870,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 0,5 punt voor de schriftelijke reactie op het deskundigenrapport van de StAB en 1 punt voor het verschijnen op de zitting, met een waarde per punt van € 748,- onder een wegingsfactor 1). Eisers hebben verder verzocht om een reiskostenvergoeding van € 52,80. De reiskosten van de gemachtigde van eisers komen niet voor vergoeding in aanmerking, omdat deze zijn begrepen in de vergoeding voor zijn beroepsmatig verleende rechtsbijstand. De rechtbank stelt de reiskosten van eisers vast op € 23,04 (retour bus Amerongen - Utrecht ad. € 11,52 voor twee personen). Het verzoek om reiskostenvergoeding wordt voor het overige dus afgewezen. Dat betekent dat de rechtbank verweerder veroordeelt in de proceskosten van eisers tot een bedrag van in totaal € 1.893,04.

19. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, draagt zij verweerder op het door eisers betaalde griffierecht van € 178,- aan hen te vergoeden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.893,04.
- draagt verweerder op het door eisers betaalde griffierecht van € 178,- aan hen te vergoeden;

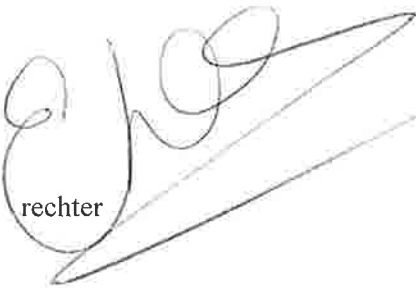
Deze uitspraak is gedaan door mr. E.M. van der Linde, rechter, in aanwezigheid van mr. N.K. de Bruin, griffier. De uitspraak is uitgesproken op 3 november 2021 en zal openbaar worden gemaakt op rechtspraak.nl.

(de griffier is verhinderd om de uitspraak te ondertekenen)

griffier

Afschrift verzonden op:

- 4 NOV 2021



rechter

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak kunt u daartegen binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De uitspraak is verzonden op de stempeldatum die hierboven staat.

Voor kopie conform de griffier

