

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3418
Datum uitspraak	9 oktober 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 juli 2018 heeft het college geweigerd om aan [appellant] een ontgrondingenvergunning voor de waterplas op de [locatie] in Woudenberg te verlenen.

Volledige tekst

201807150/1/R3.

Datum uitspraak: 9 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Woudenberg,

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 juli 2018 heeft het college geweigerd om aan [appellant] een ontgrondingenvergunning voor de waterplas op de [locatie] in Woudenberg te verlenen.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 augustus 2019, waar [appellant], vertegenwoordigd door D. [appellant] en M.S.A [appellant], en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. M.C.J. Valke en ir. D.M. Keeman, zijn verschenen. Voorts is ter zitting het college van burgemeester en wethouders van Woudenberg, vertegenwoordigd door mr. E. van Rijsingen, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft op zijn perceel een waterplas gegraven. Hij heeft ongeveer 4.680 m³ grond ontgraven zonder dat daarvoor een ontgrondingenvergunning is verleend. De hoeveelheid van 4.680 m³ is nader berekend op basis van een landmeetkundige meting van

Meet B.V. van 15 juli 2019. Het college beschouwt deze ontgronding als een overtreding van artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet en heeft daarom bij besluit van 30 maart 2015 een last onder dwangsom aan [appellant] opgelegd. De last houdt in dat [appellant] de overtreding van artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet diende te beëindigen vóór 15 april 2015 en dat dit kon door een complete vergunningaanvraag in te dienen in het kader van de Ontgrondingenwet, dan wel het perceel weer in de oorspronkelijke staat terug te brengen. [appellant] heeft hierop op 29 april 2015 een aanvraag ingediend voor een ontgrondingsvergunning. Bij het bestreden besluit van 16 juli 2018 heeft het college deze aanvraag afgewezen, omdat de ontgronding volgens het college in strijd is met het bestemmingsplan.

2. [appellant] kan zich niet verenigen met het besluit van 16 juli 2018. Hij voert aan dat ingevolge de Ontgrondingenverordening provincie Utrecht 2001 (hierna: de Verordening 2001) geen ontgrondingsvergunning nodig was voor de aanleg van de waterplas. Ook is de ontgronding volgens hem niet in strijd met het bestemmingsplan.

Toetsingskader

3. Artikel 3, eerste en tweede lid, van de Ontgrondingenwet luidt:

"1. Het is verboden, behoudens het bepaalde in de artikelen 12 en 31, zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgronding plaats heeft.

2. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgronding, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken."

Artikel 10, vijfde en zesde lid, luidt:

"5. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden genomen na afweging van de in artikel 3, tweede lid, bedoelde belangen.

6. Een vergunning wordt niet verleend of gewijzigd indien de beoogde ontgronding in strijd is met een ruimtelijk besluit, tenzij die strijd naar verwachting zal worden opgeheven."

Ontgrondingenverordening provincie Utrecht 2001

4. [appellant] betoogt dat de ontgronding onder de vrijstelling van artikel 3, aanhef en onder g, van de Verordening 2001 valt en dat overeenkomstig artikel 4, aanhef en onder b, van de Verordening 2001 geen melding behoefde te worden gemaakt van de ontgronding. Daartoe stelt [appellant] dat de waterplas is gelegen in directe nabijheid van zijn woning op hetzelfde kadastrale perceel. Hij wijst op de definitie in de Van Dale van "erf": "al of niet omheind, onbebouwd stuk grond, behorend bij een huis, m.n. een boerenwoning." Verder betoogt [appellant] dat het college hem ten onrechte de Ontgrondingenverordening provincie Utrecht 2012 tegenwerpt.

4.1. Het college stelt dat de ontgronding niet in overeenstemming met de vrijstellingsvoorwaarden van de Verordening 2001 heeft plaatsgevonden. Daartoe stelt het college dat de voorwaarde ingevolge artikel 3, aanhef en onder g, van de Verordening 2001 luidt: "mits gelegen in tuinen of erven in de directe nabijheid van woningen of bedrijfsgebouwen". Hieraan wordt niet voldaan, omdat de ontgronding is gerealiseerd in een weiland en dit perceel noch een bestemming had als tuin of erf, noch in gebruik was als tuin of erf. Verder voert het college aan dat de verplichting tot melding alleen niet van toepassing

is bij ontgrondingen waarbij minder dan 10.000 m³ wordt ontgraven wanneer de ontgroning ingevolge artikel 3 van de Verordening 2001 is vrijgesteld.

4.2. Artikel 3 van de Verordening 2001 luidt:

"Het verbod zonder vergunning te ontgronden of ontgroning toe te laten, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet, geldt niet voor de volgende categorieën:

(...)

g. het aanleggen of wijzigen van waterputten, reservoirs, bassins, vijvers en soortgelijke werken, mits gelegen in tuinen of erven in de directe nabijheid van woningen of bedrijfsgebouwen;

(...)"

Artikel 4 luidt:

"1. Degene die voornemens is een ontgroning uit te voeren die krachtens artikel 3 is vrijgesteld, meldt dit bij gedeputeerde staten ten minste vier weken voor het starten met ontgronden.

(...)

4. De verplichting tot melding is niet van toepassing bij:

a. (...) of

b. andere ontgrondingen indien minder dan 10.000 m³ afgegraven wordt."

4.3. Mede op grond van het verhandelde ter zitting is aannemelijk dat de ontgroning heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de Ontgrondingenverordening provincie Utrecht 2012 op 14 juli 2012. Dit betekent dat de ontgroning valt onder de werking van de Verordening 2001.

Gelet op de omstandigheid dat de locatie van de ontgroning is gelegen in agrarische grasland, is niet voldaan aan de voorwaarde "gelegen in tuinen of erven in de directe nabijheid van woningen of bedrijfsgebouwen". Derhalve bestond voor deze ontgroning geen vrijstelling op grond van het bepaalde in artikel 3, aanhef en onder g, van de Verordening 2001. Aangezien geen vrijstelling bestond voor de ontgroning, was artikel 4 van de Verordening 2001 niet van toepassing. Naar het oordeel van de Afdeling was daarom een ontgrondingenvergunning nodig voor de aanleg van de waterplas.

Het betoog faalt.

Bestemmingsplan

5. [appellant] betoogt dat de door hem ingediende aanvraag in overeenstemming is met het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 1995". Daartoe betoogt hij dat in het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 1995" geen aanlegverbod voor het graven van waterplassen was opgenomen.

5.1. Het college voert aan dat de ontgroning niet in overeenstemming is met het volgens het college van toepassing zijnde, latere bestemmingsplan "Buitengebied 2010/2013". Op grond van dit plan heeft het perceel de bestemming "Agrarisch". De gronden met deze bestemming zijn bestemd voor: grondgebonden agrarische bedrijven, het behoud, herstel en de ontwikkeling van het waterhuishoudkundig systeem en het behoud, herstel en de

ontwikkeling van landschapsstructuur. Het aanleggen van de waterplas is in strijd met deze bestemmingsomschrijving. Daarbij wijst het college erop dat dit voor [appellant] bekend had kunnen zijn gelet op de brieven van het college van burgemeester en wethouders van Woudenberg van 14 augustus 2015 en 2 november 2017.

5.2. Artikel 5 van de planvoorschriften behorende bij het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 1995" luidde als volgt:

"1. De op de bestemmingenkaart als "Agrarisch gebied" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. agrarische bedrijvigheid,
 - b. instandhouding van ter plaatse voorkomende archeologische waarden, voor zover de gronden op de bestemmingenkaart als "archeologische waarden" zijn aangeduid,
 - c. bescherming van het leefmilieu in de aangrenzende kern met overwegend woonbebouwing, voor zover de gronden op de bestemmingenkaart als "kernrandzone" zijn aangeduid, en
 - d. bescherming van natuurwaarden van aangrenzende voor verzuring gevoelige natuur- en bosgebieden, gelegen binnen de op de ontwikkelingskaart aangegeven "Ecologische hoofdstructuur", voor zover de in dit lid bedoelde gronden op de bestemmingenkaart als "aandachtszone veehouderij" zijn aangeduid.
2. Van agrarische bedrijvigheid als bedoeld in lid 1, zijn uitgezonderd fokkerijen en mesterijen van eenden, ganzen en kalkoenen in de open lucht en van pelsdieren, alsmede vis-, wormen- en madenkwakerijen, behoudens agrarische bedrijven, waar zodanige agrarische bedrijvigheid wordt uitgeoefend op het tijdstip van het onherroepelijk worden van het plan."

Artikel 3 van de planregels behorende bij bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010/2013" luidt:

"3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. grondgebonden agrarische bedrijven met uitzondering van fruitteelt, sierteelt, bollenteelt en paardenhouderijen;
- b. het behoud, herstel en de ontwikkeling van het waterhuishoudkundig systeem;
- c. het behoud, herstel en de ontwikkeling van de landschapsstructuur;

(...)

3.6.1 Aanlegverbod

Het is verboden op of in de gronden met de bestemming 'Agrarisch' zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning) de volgende werken, voor zover geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

- a. het aanleggen, vergraven, verruimen, uitdiepen of dempen van sloten, greppels, vijvers en andere wateren;
- b. het planten, verwijderen, kappen of rooien van bomen of andere opgaande beplanting;

3.6.2 Uitzonderingen op het aanlegverbod

Het verbod van lid 3.6.1 geldt niet voor het uitvoeren van werken, of werkzaamheden die:

- a. behoren tot normaal onderhoud en beheer waaronder begrepen worden de normale agrarische exploitatie ten dienste van de bestemming;
- b. reeds in uitvoering zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van het plan;
- c. reeds mogen worden uitgevoerd krachtens een verleende vergunning;
- d. binnen bouwvlakken worden uitgevoerd.

(...)"

5.3. Daargelaten welk plan in dit geval maatgevend is voor de toetsing aan artikel 10, zesde lid, van de Ontgrondingenwet, overweegt de Afdeling dat zowel het plan "Buitengebied Woudenberg 1995" als het plan "Buitengebied Woudenberg 2010/2013" geen waterplas als hier aan de orde mogelijk maken.

Op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 1995" kende het perceel de bestemming "Agrarisch gebied". De gronden die het plan aanwees als "Agrarisch gebied", waren onder andere bestemd voor agrarische bedrijvigheid. Niet aannemelijk is geworden dat de waterplas een functie had in het kader van de agrarische bedrijvigheid.

Het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010/2013" kent de bestemming "Agrarisch" toe aan het perceel. De voor "Agrarisch" aangewezen gronden zijn volgens dit plan bestemd voor: grondgebonden agrarische bedrijven, het behoud, herstel en de ontwikkeling van het waterhuishoudkundig systeem, en het behoud, herstel en de ontwikkeling van de landschapsstructuur. Niet aannemelijk is geworden dat de waterplas wordt gebruikt in het kader van een grondgebonden agrarisch bedrijf dan wel voor het behoud, herstel of de ontwikkeling van het waterhuishoudkundige systeem of de landschapsstructuur.

De stelling van [appellant] dat het plan "Buitengebied Woudenberg 1995" geen aanlegverbod voor waterplassen kende en het plan "Buitengebied Woudenberg 2010/2013" een uitzondering kent op het aanlegverbod voor werken die reeds waren aangelegd, laat onverlet dat de bestemmingsomschrijving bepaalt ten behoeve van welke functies gebruik en bebouwing zijn toegestaan.

Gelet op het voorgaande is de ontgroning in strijd met zowel het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 1995" als het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010/2013".

5.4. Ter zitting is gebleken dat noch het college van burgemeester en wethouders noch de raad van de gemeente Woudenberg onvoorwaardelijk bereid zijn planologische medewerking te verlenen om de strijdigheid met het bestemmingsplan op te heffen. Daarom bestond ten tijde van het bestreden besluit geen verwachting dat deze strijdigheid zou worden opgeheven. De Afdeling merkt daarbij op dat het college enige tijd met zijn beslissing op de aanvraag heeft gewacht teneinde te onderzoeken of het college dan wel de raad bereid zouden zijn de strijdigheid met het bestemmingsplan op te heffen. Van die bereidheid is niet gebleken, ook niet tijdens de zitting van de Afdeling.

5.5. Gelet op het voorgaande heeft het college de aanvraag om een vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet terecht afgewezen op grond van het bepaalde in artikel 10, zesde lid, van de Ontgrondingenwet, omdat de ontgroning in strijd is met het bestemmingsplan en

niet de verwachting bestaat dat de strijdigheid zal worden opgeheven.
Het betoog faalt.

Vertrouwensbeginsel

6. [appellant] betoogt dat hij mondelinge toestemming heeft gekregen voor de ontgroning. Hij stelt dat hij melding heeft gemaakt van de voorgenomen ontgroning en dat zijn architect navraag heeft gedaan bij de gemeente Woudenberg en het waterschap. Verder voert hij aan dat de uitgevoerde ontgroning al eerder is geconstateerd, maar dat vóór de last onder dwangsom van 30 maart 2015 nooit hiertegen is opgetreden. In dit verband wijst hij op de last onder dwangsom van 3 april 2009 inzake de grondwal.

6.1. Het college betoogt dat een mondelinge toestemming niet is verleend. Hiertoe stelt hij dat niet is gebleken dat een aan het college toe te rekenen concrete en ondubbelzinnige toezegging is gedaan door een daartoe bevoegd persoon waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

6.2. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant] zo dat hij vindt dat het college met het nemen van het besluit het vertrouwensbeginsel heeft geschonden, omdat [appellant] in het verleden mondelinge toestemming zou hebben verkregen voor de ontgroning.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#), onder 11, overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht drie stappen moeten worden doorlopen. De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid.

Wat betreft de eerste stap, overweegt de Afdeling dat het college op 3 april 2009 aan [appellant] een last onder dwangsom heeft opgelegd vanwege een overtreding van artikel 5 van de Verordening bescherming natuur en landschap provincie Utrecht 1996. Dit besluit bevat, als reactie op een zienswijze over een bestuurlijke waarschuwing van 13 november 2008, de volgende passage: "De bestuurlijke waarschuwing en ons voornemen u een last onder dwangsom op te leggen, geldt enkel voor de aangelegde grondwal. Het aanleggen van een vijver is toegestaan." Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#), onder 11.2, dient de uitlating en/of gedraging in ieder geval toegesneden te zijn op de concrete situatie om een toezegging aan te nemen. De uitlating van het college moet naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs zo worden begrepen dat in beginsel een vijver is toegestaan, maar niet dat een vijver van om het even welke omvang was toegestaan. Op grond van de voornemens die [appellant] kenbaar heeft gemaakt, zou de hoeveelheid te ontgraven grond maximaal 2.000 m³ à 2.500 m³ bedragen, terwijl [appellant] uiteindelijk ongeveer 4.680 m³ grond heeft ontgraven. De Afdeling is van oordeel dat de hiervoor genoemde uitlating over de vijver gelet op het vorenstaande niet is te kwalificeren als een toezegging van het college.

Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat hij melding zou hebben gemaakt van de voorgenomen ontgroning, overweegt de Afdeling dat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij deze melding daadwerkelijk heeft gedaan. In dit verband is van belang dat het college ter

zitting heeft toegelicht dat het geen melding heeft ontvangen. Voorts heeft, naar [appellant] stelt, de architect niet ook bij de provincie Utrecht navraag gedaan, maar slechts bij de gemeente Woudenberg en het waterschap. Nog daargelaten of navraag bij de provincie als melding zou kunnen worden gekwalificeerd, heeft [appellant] hoe dan ook niet aannemelijk gemaakt dat het college naar aanleiding daarvan mondelinge toestemming heeft verleend voor een realisering van een ontgronding met de gebleken omvang. Verder brengt de enkele omstandigheid dat het college in een eerder stadium al had geconstateerd dat zonder vergunning was ontgrond, maar daartegen toen niet heeft opgetreden, niet mee dat sprake is van een welbewuste standpuntbepaling die te kwalificeren is als een toezegging. In dit verband is van belang dat aannemelijk is geworden dat [appellant] de waterplas in 2014 ten opzichte van zijn eigen voornemen, zoals dat kenbaar was bij het college, heeft vergroot en verdiept.

Gelet op het voorgaande behoeven de tweede en derde stap geen bespreking meer, omdat geen sprake is van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Derhalve ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college de ontgrondingenvergunning in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft geweigerd.

Het betoog faalt.

Last onder dwangsom van 30 maart 2015

7. [appellant] betoogt dat het college niet heeft gereageerd op de zienswijze die hij naar voren heeft gebracht over het voornemen om de last onder dwangsom van 30 maart 2015 op te leggen. Ook betoogt [appellant] dat het college met de last onder dwangsom van 30 maart 2015 terugkomt op de eerdere last onder dwangsom die het college aan hem heeft opgelegd.

7.1. De Afdeling stelt voorop dat in deze procedure uitsluitend de weigering om een ontgrondingenvergunning te verlenen, zoals vastgesteld op 16 juli 2018, ter discussie staat. Dat betekent dat wat [appellant] heeft aangevoerd over de last onder dwangsom van 30 maart 2015 niet aan de orde kan komen.

Herhalen en inlassen zienswijze

8. Voor zover [appellant] in het beroepschrift voor de overige gronden verzoekt de inhoud van zijn zienswijze als herhaald en ingelast in het beroepschrift te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant] heeft in zijn beroepschrift noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Minderhoud

lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 9 oktober 2019

271-926.