

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:222
Datum uitspraak	29 januari 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 maart 2018 heeft het algemeen bestuur het "Projectplan Noodoverloopgebied De Ronde Hoep" vastgesteld.

Volledige tekst

201901354/1/A1, 201901433/1/A1 en 201901438/1/A1.

Datum uitspraak: 29 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (LTO Noord), gevestigd te Zwolle, en anderen,
2. Restaurant "De Voetangel", gevestigd te Ouderkerk aan de Amstel, gemeente Ouder-Amstel,
3. Stichting De Ronde Hoep, gevestigd te Ouderkerk aan de Amstel, gemeente Ouder-Amstel,

appellanten,

tegen drie uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 8 januari 2019 in de zaken nrs. 18/4993, 18/5100 en 18/4962 in de gedingen tussen:

LTO Noord en anderen,

De Voetangel,

Stichting De Ronde Hoep

en

het algemeen bestuur van het waterschap Amstel Gooi en Vecht.

Procesverloop

Bij besluit van 22 maart 2018 heeft het algemeen bestuur het "Projectplan Noodoverloopgebied De Ronde Hoep" vastgesteld.

Bij drie afzonderlijke uitspraken van 8 januari 2019 heeft de rechtbank de door LTO Noord en anderen, door De Voetangel en door Stichting De Ronde Hoep daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraken zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken hebben LTO Noord en anderen, De Voetangel en Stichting De Ronde Hoep hoger beroep ingesteld.

Het algemeen bestuur heeft drie afzonderlijke schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

LTO Noord en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 13 september 2019, waar LTO Noord en anderen, vertegenwoordigd door mr. M.M. Kaajan, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden], De Voetangel, vertegenwoordigd door [gemachtigden], Stichting De Ronde Hoep, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en het algemeen bestuur, vertegenwoordigd door mr. M.J.M. Jacobs, drs. M. Amesz en L.C.J. van Eck, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het bij besluit van 22 maart 2018 vastgestelde projectplan voorziet in de inrichting van de polder De Ronde Hoep als noodoverloopgebied, ook wel calamiteitenberging genoemd, waarbij mogelijk wordt gemaakt dat de polder in een noodsituatie gecontroleerd onder water wordt gezet. Het projectplan voorziet concreet in de aanleg van een inlaatwerk, met een uitstroomgoot en een woelkom, aan de westzijde van de polder en in de aanleg van een stapelstuw in de watergang onder de rijksweg A9 aan de noordzijde van de polder. Het inlaatwerk is bedoeld om in een noodsituatie, waarin door een zeer extreme hoge waterstand de dijken in het stroomgebied van de Amstel dreigen door te breken of te overstromen, gecontroleerd water uit de Amstel in de polder te laten. De uitstroomgoot en de woelkom zijn bedoeld om de kracht en de stroomsnelheid van het instromende water te remmen waardoor de uitspoeling van de grond van de aangrenzende percelen wordt beperkt. De stapelstuw is bedoeld ter bescherming van de woonwijk Benning, die ten noorden van de rijksweg A9 in de polder, maar buiten het noodoverloopgebied is gelegen.

1.1. Het projectplan is vastgesteld op grond van artikel 5.4 van de Waterwet.

Op grond van het eerste lid van dit artikel moet de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschieden overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan.

Op grond van het tweede lid moet het plan ten minste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd bevatten, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk.

1.2. Het projectplan heeft een nauwe samenhang met het bestemmingsplan "Facetherziening Noodoverloop De Ronde Hoep" dat het gebruik van de polder als noodoverloopgebied en de aanleg van het inlaatwerk planologisch mogelijk maakt. Dit bestemmingsplan is bij besluit van 14 juni 2018 vastgesteld door de raad van de gemeente Ouder-Amstel. De uitspraak van de Afdeling van heden, [ECLI:NL:RVS:2020:221](#), gaat hierover.

1.3. LTO Noord en anderen, De Voetangel en Stichting De Ronde Hoep verzetten zich tegen het gebruik van de polder als noodoverloopgebied. Zij vrezen voor schade aan de polder en aan hun eigendommen als gevolg van de inzet van het noodoverloopgebied.

Gelijkheidsbeginsel, Ulsderpolder, onbehoorlijk bestuur en landschap

2. Stichting De Ronde Hoep betoogt voor het eerst in hoger beroep dat het algemeen

bestuur in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld, omdat anders dan in andere gevallen geen maatregelen zijn genomen ter tegemoetkoming van de kleine groep burgers die door de aanwijzing wordt gedupeerd om schade bij een grotere groep te voorkomen. In het verlengde daarvan verzoeken Stichting De Ronde Hoep en De Voetangel de Afdeling in hun hogerberoepschriften om het projectplan op dezelfde wijze en met dezelfde maatstaf te toetsen als het besluit tot aanwijzing als noodbergingsgebied van de Ulsderpolder, terwijl zij bij de rechtbank geen beroep op het gelijkheidsbeginsel hebben gedaan en niets hebben aangevoerd over de uitspraak van de Afdeling van 31 december 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BG8626](#), over dat besluit. Daarnaast betogen zij voor het eerst in hoger beroep dat er sprake is geweest van onbehoorlijk bestuur omdat het overleg met de belangengroepen, na het vertrek van de vorige dijkgraaf is voortgezet zonder de nieuwe dijkgraaf. Verder betoogt Stichting De Ronde Hoep voor het eerst in hoger beroep dat het projectplan geen zekerheid biedt dat, in geval van inundatie, het ongeschonden voortbestaan van het landschap in de cultuurhistorische en middeleeuwse polder De Ronde Hoep is gewaarborgd.

Aangezien de hoger beroepen zijn gericht tegen de uitspraken van de rechtbank, er geen reden is waarom Stichting De Ronde Hoep en De Voetangel deze betogen niet bij de rechtbank hadden kunnen aanvoeren en zij dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen, gelet op de functie van het hoger beroep, ook hadden moeten doen, laat de Afdeling deze betogen buiten beschouwing.

Eerder gemaakte afspraken en het Nationaal Bestuursakkoord Water

3. Stichting De Ronde Hoep betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderzocht of het projectplan is opgesteld conform de afspraken die zijn gemaakt tussen de gedupeerden en "De Drie", te weten de gemeente Ouder-Amstel, de provincie Noord-Holland en het waterschap Amstel Gooi en Vecht. Ook betoogt zij dat de rechtbank ten onrechte niet heeft gekeken naar het Nationaal Bestuursakkoord Water.

3.1. Stichting De Ronde Hoep heeft in haar beroep bij de rechtbank niets aangevoerd over afspraken tussen de gedupeerden en De Drie. Ook heeft zij niets aangevoerd over het Nationaal Bestuursakkoord Water. Er bestond voor de rechtbank dan ook geen aanleiding om in haar uitspraak daarop in te gaan.

Het betoog faalt.

Drie bij waterberging te onderscheiden elementen

4. LTO Noord en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW3861](#), heeft overwogen dat bij waterberging drie elementen te onderscheiden zijn, te weten de planologische aanwijzing, de aanleg en inrichting en de ingebruikstelling van het gebied en dat in deze procedure alleen de aanleg en inrichting aan de orde is. Zij wijzen erop dat in de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012 een aanwijzing als regulier bergingsgebied aan de orde was en niet als noodoverloopgebied. Volgens hen geldt het in die uitspraak gemaakte onderscheid in drie elementen niet bij een noodoverloopgebied. Daartoe voeren zij aan dat een noodoverloopgebied niet op de legger wordt aangewezen, terwijl dat bij een bergingsgebied wel het geval is en daartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Volgens hen is het projectplan het enige besluit waardoor de polder De Ronde Hoep kan worden ingezet als noodoverloopgebied en kan de keuze hiervoor daarom, anders dan de rechtbank heeft overwogen, wel aan de orde komen bij de beoordeling van het projectplan.

4.1. De rechtbank heeft overwogen dat het in de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012 geschetste kader van de drie bij waterberging te onderscheiden elementen, ook in deze procedure over een noodoverloopgebied van toepassing is, dat in deze procedure alleen het tweede element - de aanleg en inrichting van het gebied - aan de orde is en dat de aanwijzing van de polder De Ronde Hoep als noodoverloopgebied ziet op het eerste element, de planologische aanwijzing in het bestemmingsplan.

In de uitspraak van 25 april 2012 heeft de Afdeling, onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Waterwet (Kamerstukken II 2006-2007, 30 818, nr. 3, blz. 44 tot en met 46), overwogen dat bij waterberging juridisch drie elementen te onderscheiden zijn. Het eerste element is de aanwijzing van een gebied tot bergingsgebied, dat primair een kwestie van ruimtelijke ordening, een planologische aanwijzing, is. Hierbij is overwogen dat het gebied daarnaast op de legger als bedoeld in artikel 5.1 van de Waterwet wordt opgenomen, waarbij de geografische ligging en de omvang van het bergingsgebied exact worden bepaald, wat nodig is voor de bepaling van de exacte grenzen van het gebied waar de duldplicht betreffende wateroverlast en overstroming krachtens artikel 5.26 van de Waterwet geldt. Het tweede element is de aanleg en inrichting van het bergingsgebied, waarvoor een projectplan moet worden vastgesteld. Het derde element is de ingebruikstelling van het gebied als waterberging, waarvoor geen afzonderlijk besluit nodig is en wat de grondeigenaar op grond van artikel 5.26 van de Waterwet moet dulden.

4.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat ook bij noodwaterberging deze drie elementen kunnen worden onderscheiden en dat de aanwijzing van de polder als noodoverloopgebied een planologische aanwijzing is. Die aanwijzing heeft plaatsgevonden in het bestemmingsplan "Facetherziening Noodoverloop De Ronde Hoep", waarover de uitspraak van de Afdeling van heden, ECLI:NL:RVS:2020:221, gaat. Hierbij maakt de Afdeling de kanttekening dat dit onderscheid primair de aard van de betrokken besluiten betreft en niet wegneemt dat bij de motivering van de onderscheiden besluiten ook aspecten aan de orde komen die meer tot een van de andere besluiten behoren. Dit leidt tot enige overlap. Daarom zal de Afdeling in deze uitspraak op onderdelen verwijzen naar de uitspraak over het bestemmingsplan. Ook wordt in de uitspraak over het bestemmingsplan naar deze uitspraak verwezen.

LTO Noord en anderen stellen terecht dat het noodoverloopgebied, anders dan een bergingsgebied, niet wordt aangewezen op de legger. In artikel 5.1, eerste lid, van de Waterwet is bepaald dat de beheerder zorg draagt voor de vaststelling van een legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. In artikel 1 van de Waterwet is bepaald dat onder 'waterstaatswerk' een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk wordt verstaan. Hieruit volgt dat uitsluitend de ondersteunende kunstwerken, en niet het noodoverloopgebied zelf, een waterstaatswerk zijn en op de legger worden opgenomen, terwijl een bergingsgebied wel een waterstaatswerk is. Dit verschil maakt echter niet dat het onderscheid in drie elementen niet kan worden gemaakt. Zoals in de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012 is overwogen, heeft de wetgever de aanwijzing op de legger noodzakelijk geacht voor de bepaling van de exacte grenzen van het gebied waar de duldplicht van artikel 5.26 van de Waterwet geldt. Aangezien deze duldplicht niet geldt bij een noodoverloopgebied, bestaat deze noodzaak daarbij ook niet.

Hierbij is verder van belang dat voor het gebruik van een noodoverloopgebied, anders dan bij een bergingsgebied, wel een afzonderlijk besluit nodig is. Dat besluit moet in voorkomend geval worden genomen op basis van het noodrecht. Zie in dit verband de uitspraak van de

Afdeling van heden over het bestemmingsplan, [ECLI:NL:RVS:2020:221](#).
Het betoog faalt.

Nadelige gevolgen

5. De Voetangel en Stichting De Ronde Hoep betogen dat zij, door de wijze waarop het projectplan is ingevuld, in een nadelige positie zijn komen te verkeren.

5.1. De rechtbank heeft terecht, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 14 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3310](#), overwogen dat het niet zo is dat er geen nadelige gevolgen mogen optreden als gevolg van het projectplan. Artikel 5.4, tweede lid, van de Waterwet vereist dat het projectplan een beschrijving bevat van de te treffen voorzieningen om de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk ongedaan te maken of te beperken. In het projectplan is omschreven welke nadelige gevolgen kunnen optreden, welke voorzieningen worden en kunnen worden getroffen om die nadelige gevolgen ongedaan te maken of te beperken en welke mogelijkheden er zijn om een financiële vergoeding te krijgen voor het treffen van die maatregelen en voor schade als gevolg van de inzet van het noodoverloopgebied.

Het betoog faalt.

Passende beoordeling en milieueffectrapport

6. LTO Noord en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat een passende beoordeling als bedoeld in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en een milieueffectrapport (MER) opgesteld hadden moeten worden. Volgens hen veroorzaken de aanlegwerkzaamheden stikstofdepositie op het Natura-2000 gebied "Botshol" en kunnen significante negatieve effecten niet op voorhand worden uitgesloten.

6.1. In de uitspraak van heden over het bestemmingsplan, [ECLI:NL:RVS:2020:221](#), heeft de Afdeling geoordeeld dat het in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) neergelegde relativiteitsvereiste eraan in de weg staat dat het in die uitspraak bestreden besluit wordt vernietigd als gevolg van het betoog van LTO Noord en anderen dat het plan leidt tot significant negatieve effecten op het Natura 2000-gebied "Botshol". Daartoe is overwogen dat de ingeroepen normen uit de Wnb primair tot doel hebben om het belang van de natuurbescherming te dienen en kennelijk niet strekken tot bescherming van de agrarische sector waarvoor LTO Noord opkomt. Verder is overwogen dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van de omwonenden, behorend tot LTO Noord en anderen, omdat het Natura 2000-gebied "Botshol" geen deel uitmaakt van hun directe leefomgeving en daarom geen duidelijke verwevenheid bestaat van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen.

Om diezelfde redenen staat ook in deze procedure het relativiteitsvereiste er aan in de weg staat dat het bij de rechtbank bestreden besluit tot vaststelling van het projectplan wordt vernietigd als gevolg van het betoog van LTO Noord en anderen dat geen passende beoordeling als bedoeld in de Wnb is gemaakt. De Afdeling zal dit betoog daarom niet inhoudelijk bespreken.

6.2. In artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van

artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb.

In dit artikel is kort samengevat bepaald dat als een passende beoordeling als bedoeld in de Wnb moet worden gemaakt, ook een MER moet worden gemaakt. Zoals hiervoor is overwogen, strekken de bepalingen uit de Wnb kennelijk niet tot bescherming van de belangen van LTO Noord en anderen. De Afdeling is van oordeel dat een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Wnb, omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten behoeve van het betoog dat een MER moest worden gemaakt.

Dit betekent dat het betoog van LTO Noord en anderen dat op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer een MER moest worden gemaakt omdat een passende beoordeling moest worden gemaakt, op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het bij de rechtbank bestreden besluit tot vaststelling van het projectplan. De Afdeling zal dit betoog daarom evenmin inhoudelijk bespreken.

6.3. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien het bij haar bestreden besluit tot vaststelling van het projectplan te vernietigen wegens het ontbreken van een passende beoordeling en een MER.

Het betoog faalt.

Hoeveelheid van maximaal 2,4 miljoen m³ in te laten water

7. De Voetangel en Stichting De Ronde Hoep vrezen dat er met gebruikmaking van het inlaatwerk meer dan 2,4 miljoen m³ water in de polder zal worden gelaten. LTO Noord en anderen betogen dat ten onrechte niet is verzekerd dat er niet meer dan 2,4 miljoen m³ water zal worden ingelaten en dat het water niet hoger dan 1,90 m onder NAP zal komen. Volgens hen is de rechtbank daaraan ten onrechte voorbij gegaan.

7.1. Volgens het projectplan wordt maximaal 2,4 miljoen m³ water in het noodoverloophooggebied ingelaten. Op blz. 30 van het projectplan staat dat 2,4 miljoen m³ water de hoeveelheid water is die in 24 uur tijd geborgen moet worden als de Amstellandboezem geïsoleerd is van de ARK/NZK-boezem (de boezem van het Amsterdamrijnkanaal en het Noordzeekanaal) en de poldergemalen op volle capaciteit uitmalen op de boezem. Daarbij is toegelicht dat de capaciteit van de pompen van gemaal Zeeburg niet groot genoeg is om deze hoeveelheid te verwerken en dat na 24 uur weer gespuid kan worden bij IJmuiden en de isolatie van de Amstellandboezem kan worden opgeheven.

In zijn schriftelijke uiteenzetting heeft het algemeen bestuur toegelicht dat 2,4 miljoen m³ water het volume aan water is dat in een noodsituatie extra geborgen moet kunnen worden, namelijk het verschil tussen de hoeveelheid water die in 24 uur door het gemaal Zeeburg kan worden uitgelaten en de belasting die op de Amstellandboezem komt in die periode bij het maximaal daarop uitslaan van de poldergemalen. LTO Noord en anderen hebben niet met concrete argumenten aannemelijk gemaakt dat deze berekening onjuist is en dat een groter volume aan water geborgen zou moeten kunnen worden. De rechtbank heeft terecht geen reden gezien om te twijfelen aan de juistheid van de hoeveelheid maximaal 2,4 miljoen m³ te bergen water.

7.2. Op blz. 8 van het projectplan staat dat wanneer 2,4 miljoen m³ water wordt ingelaten, het waterpeil in de polder NAP -2,15 m is. Vervolgens staat er dat door windwerking en golfslag het water plaatselijk kan stijgen tot NAP -1,90 m en dat die hoogte in het bestemmingsplan moet worden vastgelegd om te waarborgen dat het projectplan een

maximale inlaat van 2,4 miljoen m³ water en waterstanden tot maximaal NAP -1,90 m mogelijk maakt. LTO Noord en anderen hebben niet met concrete argumenten aannemelijk gemaakt dat de vermelde waterstanden van NAP -2,15 m en NAP -1,90 m onjuist zijn.

7.3. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat in het projectplan ten onrechte is uitgegaan van maximaal 2,4 miljoen m³ te bergen water en een waterhoogte van maximaal 1,90 m onder NAP. De door LTO Noord en anderen gestelde omstandigheid dat dit maximale watervolume en waterpeil niet zouden zijn verzekerd, ziet niet op de rechtmatigheid van het vastgestelde projectplan en kan daarom niet leiden tot vernietiging daarvan.

Het betoog faalt.

Kans op inundatie van minder dan eens per 100 jaar

8. LTO Noord en anderen betogen dat niet is verzekerd dat er minder dan eens per 100 jaar inundatie zal plaatsvinden. Zij wijzen erop dat zij geen rechtsmiddel hebben als de polder achteraf vaker dan eens in de 100 jaar wordt ingezet. Volgens hen volgt uit het rapport "Slim watermanagement Faalkansanalyse Noordzeekanaal / Amsterdam Rijnkanaal" dat het falen van het watersysteem ter plaatse van de polder De Ronde Hoep eens in de 72 jaar dan wel eens in de 83 jaar zal plaatsvinden.

8.1. In zijn schriftelijke uiteenzetting heeft het algemeen bestuur toegelicht dat de door LTO Noord en anderen aangehaalde kansen van eens in de 72 jaar en eens in de 83 jaar afkomstig zijn uit een selectie van tussenresultaten uit de faalkansanalyse uit 2017, waarbij geen rekening is gehouden met de "slim watermanagement"-maatregelen die nu uitgevoerd worden. Volgens het dagelijks bestuur is de kans op falen van het Amstelboezemsysteem met toepassing van die maatregelen kleiner dan eens per 100 jaar. LTO Noord en anderen hebben deze toelichting niet bestreden.

In de uitspraak van de Afdeling van heden over het bestemmingsplan, [ECLI:NL:RVS:2020:221](#), is verder overwogen dat het Besluit van Provinciale Staten van Zuid Holland, van 14 december 2016 (6976) tot vaststelling van de Waterverordening Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2017 vereist dat de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren zodanig is ingericht dat de maximale gemiddelde overstromingskans eens per 100 jaar bedraagt voor het gebied binnen de bebouwde kom en bebouwing buiten de bebouwde kom. Dat betekent dat het reguliere waterbeheer zodanig moet zijn dat ook met het verstrijken van de jaren de kans op overstroming steeds aan deze normering zal blijven moeten voldoen.

Gelet op het voorgaande hebben LTO Noord en anderen niet aannemelijk gemaakt dat het projectplan ten onrechte is gebaseerd op de aanname dat de kans dat de polder wordt ingezet als noodoverloopgebied kleiner dan eens per 100 jaar is. De rechtbank heeft terecht geen reden gezien om te twijfelen aan de juistheid van deze aanname.

Overigens staat tegen het besluit tot ingebruikstelling van het noodoverloopgebied, het derde element in de besluitvorming omtrent waterberging, beroep bij de bestuursrechter open.

Het betoog faalt.

Inzet van het noodoverloopgebied voor regulier waterbeheer

9. LTO Noord en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij geen waarborg hebben dat de polder niet wordt ingezet als overloopgebied bij wijze van bezuinigingsmaatregel in een situatie waarin het watersysteem niet voldoet aan de daarvoor

geldende normen en waarbij de inzet van de polder mogelijk maatschappelijk effectiever en kostenefficiënter zou zijn dan het treffen van de maatregelen die in het kader van regulier beheer getroffen zouden moeten worden. Volgens hen is niet verzekerd dat het noodoverloopgebied pas wordt ingezet als de op blz. 5, 6 en 26 van het projectplan beschreven reguliere maatregelen zijn uitgevoerd.

9.1. Dit betoog komt er in de kern op neer dat niet is gewaarborgd dat de op grond van het projectplan te realiseren werken niet anders zullen worden ingezet dan in het is projectplan beschreven. Dit betoog ziet daarmee niet op de rechtmatigheid van het projectplan en hetgeen daarin is beschreven maar op het derde element, te weten het besluit tot ingebruikstelling. Alleen al hierom kan dit betoog niet tot vernietiging van de vaststelling van het projectplan leiden. De rechtbank heeft hierin terecht geen aanleiding gezien tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het projectplan.

Overigens kan het noodoverloopgebied uitsluitend rechtmatig worden ingezet met toepassing van het onder 4.2 vermelde noodrecht.

Het betoog faalt.

Beschermende maatregelen

10. De Voetangel en Stichting De Ronde Hoep betogen dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van beschermende maatregelen ten onrechte bij de niet-deskundige burger is gelegd. Volgens De Voetangel zou het algemeen bestuur zelf deze maatregelen moeten treffen. Daarbij wijst hij erop dat de verwachte schade lager is dan de kosten van adequate maatregelen.

LTO Noord en anderen betogen dat dat de rechtbank eraan voorbij is gegaan dat niet is verzekerd dat de in het projectplan beschreven maatregelen ter bescherming van milieurelevante objecten daadwerkelijk worden getroffen.

10.1. Op blz. 18 van het projectplan is beschreven dat het waterschap tegelijk met het projectplan een vergoedingsregeling voor permanente en operationele beschermingsmaatregelen vaststelt om de schade bij inundatie verder te voorkomen of te beperken. Er staat dat een vergoedingsregeling eigenaren de ruimte geeft om zelf voorzieningen aan te leggen met een financiële bijdrage van het waterschap. Daarbij wordt toegelicht dat eigenaren zelf vaak het beste weten met welke voorzieningen schade door overstroming kan worden voorkomen of beperkt. Vervolgens is toegelicht dat eigenaren die (nog) geen permanente maatregelen kunnen of willen nemen, bij inundatie kunnen vragen om operationele maatregelen zoals zandzakken.

10.2. Bijlage 3 bij het projectplan is de vastgestelde "Vergoedingsregeling beschermingsmaatregelen noodoverloopgebied De Ronde Hoep".

Hierin is in artikel 5 geregeld dat een eenmalige investeringssubsidie kan worden verstrekt voor maatregelen ter voorkoming van schade door inundatie aan milieurelevante objecten, woningen, economisch relevante bijgebouwen en voerkuilen en maatregelen waarmee wordt voorkomen dat bedrijfsvoering wordt belemmerd door of tijdens inundatie.

In het eerste lid van artikel 6 is bepaald dat de subsidie niet meer kan bedragen dan de maximale schade die door inundatie aan het te beschermen object of het te beschermen deel van de bedrijfsvoering kan ontstaan.

In artikel 8 is onder meer geregeld dat in overleg met de aanvrager de maximaal mogelijke schade en de kosten voor de beschermingsmaatregelen met behulp van verschillende

deskundigen worden geïnventariseerd en dat de kosten van deze deskundigen ten laste van het waterschap komen.

10.3. Gelet op de toelichting in het projectplan, geeft het betoog van De Voetangel en Stichting De Ronde Hoep geen aanleiding voor het oordeel dat het algemeen bestuur niet in redelijkheid kon kiezen voor het vaststellen van een vergoedingsregeling voor het treffen beschermende maatregelen, in plaats van die maatregelen zelf te treffen. Ook acht de Afdeling het niet onredelijk dat de te verkrijgen vergoeding voor beschermende maatregelen niet hoger kan zijn dan de maximale schade die door inundatie kan ontstaan, aangezien het doel van de beschermende maatregelen het voorkomen of beperken van die schade is.

Het betoog van De Voetangel en Stichting De Ronde Hoep faalt.

10.4. In het projectplan staat over milieurelevante objecten: "Milieurelevante objecten moeten beschermd worden om te voorkomen dat zij milieuschade veroorzaken. Hier is geen eigen keuze van de eigenaar. Wel kan de eigenaar kiezen of hij deze objecten wil beschermen door permanente of operationele beschermingsmaatregelen. Milieurelevante objecten krijgen voorrang bij bescherming met operationele maatregelen boven andere objecten. Milieurelevante objecten die operationeel beschermd moeten worden zijn bijvoorbeeld gierkelders en mesthopen zonder permanente beschermingsmaatregelen. Het waterschap zorgt voor permanente beschermingsmaatregelen van de andere milieurelevante objecten zoals gas-, olie- en dieseltanks en rioolputten. Voerkuiten zijn geen milieurelevante objecten."

De rechtbank heeft terecht overwogen dat in het projectplan is beschreven welke voorzieningen worden en kunnen worden getroffen, zodat het projectplan in zoverre voldoet aan artikel 5.4, tweede lid, van de Waterwet. Het betoog dat niet is verzekerd dat de beschreven maatregelen daadwerkelijk worden getroffen, ziet niet op de rechtmatigheid van het in deze procedure voorliggende projectplan en kan daarom niet leiden tot vernietiging daarvan.

Het betoog van LTO Noord en anderen faalt.

Beleidsregels gevolgschade

11. LTO Noord en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de "Beleidsregels gevolgschade noodoverloopgebied De Ronde Hoep" (hierna: Beleidsregels gevolgschade) geen onderdeel uitmaken van het besluit van 22 maart 2018 tot vaststelling van het projectplan.

De Voetangel, Stichting De Ronde Hoep en LTO Noord en anderen betogen dat de schaderegeling voor schade als gevolg de inundatie van de polder, die is neergelegd in de Beleidsregels gevolgschade, ten onrechte alleen ziet op schade die wordt veroorzaakt door het inlaten van maximaal 2,4 miljoen m³ water tot maximaal 1,90 m onder NAP. Volgens hen valt ten onrechte niet de hele polder onder de schaderegeling en is ten onrechte niet bepaald dat alle schade die ontstaat doordat toch meer dan 2,4 miljoen m³ water wordt ingelaten, terwijl de Amstelboezem niet tot rampgebied wordt verklaard, volledig wordt vergoed door het waterschap.

11.1. Bijlage 4 bij het projectplan zijn de Beleidsregels gevolgschade, zoals vastgesteld door het algemeen bestuur in zijn vergadering van 22 maart 2018. Deze beleidsregels strekken tot 100 procent schadevergoeding met een omgekeerde bewijslast. Zij hebben betrekking op schade als gevolg van inundatie, waarbij maximaal 2,4 miljoen m³ water wordt ingelaten tot de begrenzing van NAP -1,90 m overeenkomstig de omschrijving in het projectplan.

11.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de Beleidsregels gevolgschade geen onderdeel uitmaken van het vastgestelde projectplan, zodat zij niet ter beoordeling voorliggen in deze procedure. Echter wordt in het projectplan wel verwezen naar deze beleidsregels, zodat zij in deze procedure wel aan de orde komen bij de beoordeling van de motivering van het projectplan.

Alleen al omdat het projectplan voorziet in het inlaten van maximaal 2,4 miljoen m³ water tot maximaal NAP -1,90 m, bestaat er in deze procedure over het projectplan geen aanleiding voor het oordeel dat de Beleidsregels gevolgschade ten onrechte zijn beperkt tot deze hoeveelheid en deze waterstand. Bovendien heeft de rechtbank, zoals onder 7.3 is overwogen, terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat in het projectplan ten onrechte is uitgegaan van maximaal 2,4 miljoen m³ te bergen water en een waterhoogte van maximaal 1,90 m onder NAP.

Verder staat in de toelichting bij de Beleidsregels gevolgschade dat onder gevolgschade niet alleen de schade wordt verstaan die binnen het te inunderen gebied ligt, maar ook de schade op andere plaatsen in de polder die ontstaat door de inundatie van maximaal 2,4 miljoen m³ water. Het betoog dat ten onrechte niet de hele polder onder de schaderegeling valt, is in zoverre onjuist.

Het betoog faalt.

Conclusie

12. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraken moeten worden bevestigd.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraken.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.S. Kors, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Kors
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2020

687.