

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:3757

Datum uitspraak

14 december 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 september 2018 heeft het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg een verzoek van [appellant] om handhavend op te treden afgewezen. [appellant] was op dat moment eigenaar van een woning, gelegen aan de [locatie] te Bergen. [appellant] heeft op 20 juni 2018 het dagelijks bestuur verzocht handhavend op te treden tegen het ophogen van een dijk en daarbij behorende dijkovergang ter plaatse van zijn woning en bovengenoemde percelen. De dijk inclusief dijkovergang zouden op basis van het projectplan "Dijkversterking Bergen - Aijen" met 45 cm verhoogd worden, maar zijn door werkzaamheden in ieder geval 85 cm hoger geworden, waardoor volgens [appellant] sprake is van een overtreding van het projectplan. [appellant] heeft het dagelijks bestuur verzocht om handhavend op te treden en te gelasten dat alle werkzaamheden worden gestaakt en alle afwijkingen van het projectplan ongedaan worden gemaakt.

Volledige tekst

202100221/1/R2.

Datum uitspraak: 14 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 15 december 2020 in

zaak nr. 19/1047 in het geding tussen:

[appellant]

en

het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg.

Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2018 heeft het dagelijks bestuur een verzoek van [appellant] om handhavend op te treden afgewezen.

Bij besluit van 26 februari 2019 heeft het dagelijks bestuur het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 december 2020 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het dagelijks bestuur heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juni 2022, waar [appellant A], bijgestaan door mr. A.A.M. van Hoorn, advocaat te Eindhoven, en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. H. Zeilmaker, advocaat te Arnhem, bijgestaan door mr. R.Th.B. Drummen en G. Toirkens, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] was ten tijde van de besluiten van 25 september 2018 en van 26 februari 2019 eigenaar van een woning, gelegen aan de [locatie] te Bergen. Verder is hij eigenaar van de percelen kadastraal bekend gemeente Bergen, sectie S, nrs. 2654, 2655, 2657, 2658, 2660 en 2662.

2. [appellant] heeft op 20 juni 2018 het dagelijks bestuur verzocht handhavend op te treden tegen het ophogen van een dijk en daarbij behorende dijkovergang ter plaatse van zijn woning en bovengenoemde percelen. De dijk inclusief dijkovergang zouden op basis van het projectplan "Dijkversterking Bergen - Aijen" (hierna: het projectplan) met 45 cm verhoogd worden, maar zijn door werkzaamheden in ieder geval 85 cm hoger geworden, waardoor volgens [appellant] sprake is van een overtreding van het projectplan. [appellant] heeft het dagelijks bestuur verzocht om handhavend op te treden en te gelasten dat alle werkzaamheden worden gestaakt en alle afwijkingen van het projectplan ongedaan worden gemaakt.

3. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek heeft overleg tussen [appellant] en het dagelijks bestuur plaatsgevonden. Na dit overleg heeft het dagelijks bestuur delen van de dijk laten afschrapen tot de ontwerphoogte van 15,45 m boven NAP, waarna [appellant] zijn verzoek heeft ingetrokken, voor zover dit ziet op "alle werkzaamheden aan de dijk ter hoogte van [zijn] woning [,...] per direct te staken en gestaakt te houden". Voor het overige heeft hij zijn verzoek gehandhaafd, omdat verweerder alleen de zogenoemde "groene" dijk heeft afgeschrapt. Het dagelijks bestuur heeft de dijkovergang op de Kampweg, dat wil zeggen het deel van de dijk waar een geasfalteerde weg over wordt aangelegd zodat het verkeer de kernen Bergen en Aijen in en uit kan rijden, die is gelegen in de nabijheid van de woning van [appellant], niet afgeschrapt. Volgens [appellant] is die dijkovergang nog steeds te hoog en

daardoor in strijd met het projectplan aangelegd.

4. Bij besluit van 25 september 2018, gehandhaafd bij het besluit op bezwaar, heeft het dagelijks bestuur het handhavingsverzoek afgewezen, omdat volgens het dagelijks bestuur niet is gehandeld in strijd met het projectplan. Het dagelijks bestuur heeft vastgesteld dat de totale overhoogte, dat wil zeggen het verschil tussen de aanleghoogte, zijnde de hoogte direct na voltooiing van de werkzaamheden en de ontwerphoogte, ter plaatse van de woning van [appellant] 38 cm bedraagt. De overhoogte bestaat uit compensatie voor de zetting en klink van 20 cm en uit een asfaltlaag, die is aangebracht bovenop de dijk, met een hoogte van 18 cm. Het aanbrengen van een overhoogte ten opzichte van de ontwerphoogte is volgens het dagelijks bestuur gebruikelijk bij de aanleg en afwerking van een dijklichaam.

De aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft vastgesteld dat het geschil zich beperkt tot het afwijzen van het verzoek tot handhaving voor zover het de dijkovergang betreft, die is gelegen aan de Kampweg (hiervoor vermeld in r.o. 3). De rechtbank heeft geoordeeld dat [appellant] voor wat betreft dit deel van zijn verzoek niet kan worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), omdat niet aannemelijk is dat [appellant] enige gevolgen ondervindt ten gevolge van het verhogen van de dijkovergang, en mochten die er wel zijn, deze gevolgen niet van enige betekenis zijn. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat [appellant] door de verkoop van zijn woning aan de [locatie] geen rechtstreekse, feitelijke gevolgen meer van deze verhoogde dijkovergang ondervindt. De gevolgen voor zijn woon- en leefsituatie die hij nog wel ondervindt ten gevolge van het verhogen van de dijkovergang aan de Kampweg, namelijk de gevolgen met betrekking tot zijn overige percelen, zijn zo gering, dat een persoonlijk belang bij een besluit over een dijkophoging ontbreekt. Omdat [appellant] noch rechtstreekse gevolgen, noch gevolgen van enige betekenis ondervindt door de verhoging van de dijkovergang, heeft de rechtbank geoordeeld dat [appellant] geen belanghebbende is en het beroep ongegrond verklaard.

Hoger beroep

Omvang van het geding

6. Met de rechtbank stelt de Afdeling vast dat het geschil alleen nog betrekking heeft op de dijkovergang aan de Kampweg, hiervoor vermeld in r.o. 3. Tussen partijen is inmiddels niet in geschil dat de overhoogte van de dijkovergang 38 cm bedraagt.

Procesbelang

7. Volgens het dagelijks bestuur heeft [appellant] geen procesbelang meer bij een inhoudelijke beoordeling van zijn hoger beroep. Het dagelijks bestuur wijst erop dat [appellant] geen eigenaar meer is van de woning aan de [locatie]. Daarnaast geldt volgens het dagelijks bestuur dat het zicht vanuit de percelen die [appellant] nog wel in eigendom heeft, niet wordt belemmerd door de dijkovergang. De dijkovergang ontnemt ook niet het zicht op de rivier de Maas. Voor zover sprake is van enig zichtverlies, heeft dit zichtverlies geen enkele betekenis of gevolg voor het gebruik van de gronden door [appellant] voor het weiden van landbouwhuisdieren. Het zicht vanaf de percelen richting de rivier de Maas wordt in zijn geheel niet aangetast door de ophoging van de dijkovergang. Gelet hierop heeft [appellant] geen reëel en actueel belang meer, aldus het dagelijks bestuur.

7.1. De vraag of [appellant] als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb kan worden aangemerkt, dient te worden onderscheiden van de vraag of sprake is van procesbelang. Het procesbelang is het belang dat een appellant heeft bij de uitkomst van een

door hem ingestelde hoger beroepsprocedure. Daarbij gaat het er niet om of hij gelijk heeft, maar of hij een reëel en actueel belang heeft bij het gelijk, als hij dat zou hebben. De vraag of sprake is van procesbelang dient te worden beantwoord naar de stand van zaken op het moment waarop het hoger beroep wordt beoordeeld.

7.2. De Afdeling stelt met de rechtbank vast dat [appellant] zijn perceel met woning aan de [locatie] inmiddels heeft verkocht. [appellant] is echter nog wel eigenaar van de percelen kadastraal bekend gemeente Bergen, sectie S,

nrs. 2654, 2655, 2657, 2658, 2660 en 2662, die deels grenzen aan de dijkovergang. Met het hoger beroep kan [appellant] de vernietiging van de weigering van zijn handhavingsverzoek bewerkstelligen waarmee hij beoogt te bereiken dat de hoogte van de dijkovergang wordt teruggebracht tot de ontwerphoogte. Als eigenaar van aangrenzende percelen heeft hij een reëel en actueel belang bij die uitkomst. [appellant] heeft daarom procesbelang bij de door hem ingestelde procedure over het verzoek om handhaving.

Belanghebbendheid

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij geen belanghebbende is bij het besluit tot afwijzing van het handhavingsverzoek. Hij voert aan dat de vraag of hij belanghebbend is bij het besluit tot afwijzing van zijn handhavingsverzoek moet worden beoordeeld aan de hand van feiten en omstandigheden ten tijde van het besluit op bezwaar. Daarnaast voert [appellant] aan dat hij zijn belang ook ontleent aan de omstandigheid dat hij eigenaar is van de percelen, die grenzen aan de dijk en gedeeltelijk aan de dijkovergang en in die hoedanigheid ook nog steeds feitelijke gevolgen ondervindt van de verhoging van de dijkovergang.

8.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Artikel 1:3, derde lid, van de Awb bepaalt dat onder een aanvraag wordt verstaan een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

8.2. De vraag of [appellant] als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het besluit van 25 september 2018 tot afwijzing van het handhavingsverzoek kan worden aangemerkt, dient te worden beantwoord aan de hand van de feiten zoals die zich voordeden ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar van 26 februari 2019.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 15 juli 2020

([ECLI:NL:RVS:2020:1671](#)) wordt belanghebbendheid bij besluiten krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in beginsel aangenomen bij bewoners en eigenaren, en ook bij anderszins zakelijk of persoonlijke gerechtigden van een perceel dat grenst aan het perceel waarop het betrokken besluit ziet, of dat gelijk te stellen is met een aangrenzend perceel. Bij dergelijke percelen wordt ervan uitgegaan dat feitelijke gevolgen, indien die zich voordoen, in beginsel van enige betekenis zijn. Er is geen aanleiding anders te oordelen ten aanzien van de belanghebbendheid bij besluiten krachtens de Waterwet. Zoals reeds overwogen was [appellant] ten tijde van het besluit op bezwaar eigenaar van de percelen, kadastraal bekend gemeente Bergen, sectie S, nrs. 2654, 2655, 2657, 2658, 2660 en 2662. Niet in geschil is dat deze percelen liggen binnen het projectgebied van het projectplan en dat deze percelen gedeeltelijk grenzen aan de dijkovergang. Aannemelijk is dat [appellant] feitelijke gevolgen ondervindt van de hoger aangelegde dijkovergang omdat deze het uitzicht belemmert vanaf zijn percelen in de richting van de dijkovergang en leidt tot een steilere hellingshoek voor de uitweg vanaf zijn percelen. Omdat [appellant] eigenaar is van percelen

die grenzen aan het perceel waarop het betrokken besluit ziet, en hij feitelijke gevolgen ondervindt van de verhoging van de dijkovergang, moet ervan uitgegaan worden dat die gevolgen van enige betekenis zijn. Gelet hierop is [appellant] als belanghebbende bij het besluit van 25 september 2018 aan te merken. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Het betoog slaagt.

Tussenconclusie

9. Het hoger beroep is gegrond. Aangezien de rechtbank ten onrechte niet aan een inhoudelijke behandeling was toegekomen, ziet de Afdeling aanleiding om de aangevallen uitspraak geheel te vernietigen.

Inhoudelijke behandeling

10. Het voorgaande betekent dat de rechtbank ten onrechte niet aan de inhoud van het door [appellant] ingestelde beroep tegen het besluit op bezwaar is toegekomen. De Afdeling gaat in het hiernavolgende de beroepsgronden tegen het besluit van 26 februari 2019 behandelen, waaraan de rechtbank ten onrechte niet is toegekomen.

Overtreding?

11. [appellant] betoogt dat het dagelijks bestuur ten onrechte het verzoek om handhaving heeft afgewezen, omdat er geen overtreding van het projectplan zou zijn. Volgens [appellant] is de gerealiseerde overhoogte in afwijking van het projectplan en daardoor in strijd met artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet. Volgens het projectplan bedraagt de ontwerphoogte van de dijk 15,45 m boven NAP, terwijl de dijk 38 cm hoger is aangelegd. Volgens [appellant] maakt de verharding van 18 cm dikte onderdeel uit van het projectplan. Ook voor de overige 20 cm geldt dat deze in strijd met het projectplan, te hoog is aangelegd. Dat voor de verharding een omgevingsvergunning is verleend doet er niet aan af dat de dijkhoogte aan de norm van 15,45 m boven NAP moet voldoen, inclusief de dikte van de verharding. Daarnaast is volgens [appellant] van zetting en klink gedurende het eerste jaar niets gebleken. [appellant] verwijst naar een meting van 19 juni 2020, uitgevoerd door BAM Infra. Verder stelt [appellant] zich op het standpunt dat gelet op artikel 5.4, van de Waterwet, de aanleg of wijziging moet geschieden overeenkomstig een daartoe vastgesteld projectplan. Aangezien in het projectplan niet is vermeld dat een overhoogte zal worden gerealiseerd en het projectplan ook geen beschrijving bevat van de wijze van uitvoering waaruit blijkt dat de dijkovergang met een overhoogte zal worden gerealiseerd, is de dijkovergang volgens [appellant] in strijd met het projectplan aangelegd.

11.1. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een overtreding van het projectplan. Volgens het dagelijks bestuur maakt de rijbaan geen onderdeel uit van het projectplan en is voor het realiseren van de rijbaan van 18 cm dikte door het college van burgemeester en wethouders van Bergen bij besluit van 22 juni 2017 een omgevingsvergunning verleend. Verder is volgens het dagelijks bestuur de resterende overhoogte van 20 cm niet in strijd met het projectplan, omdat de overhoogte vanwege de zetting en klink slechts tijdelijk is. Het dagelijks bestuur heeft zich verder op het standpunt gesteld dat handhavend optreden bestaande uit het aanpassen van de dijkovergang onevenredig is, omdat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Het dagelijks bestuur wijst in dit verband op de relatief kleine overhoogte. Volgens het dagelijks bestuur staat het ongedaan maken van die overhoogte niet in verhouding tot de hoge financiële kosten en de mogelijk grote maatschappelijke gevolgen ingeval de overhoogte ongedaan moet worden gemaakt en de dijkovergang in de tussentijd

moet worden gesloten.

11.2. Artikel 2.1 van de Waterwet luidt:

"1. De toepassing van deze wet is gericht op:

a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met

[...]."

Artikel 2.2 van de Waterwet luidt:

"1. In de bij deze wet behorende bijlage II wordt voor elk dijktraject, met uitzondering van dijktraject 16-5, vermeld in bijlage I, een signaleringswaarde vastgesteld.

De signaleringswaarde is voor:

a. een dijktraject, niet zijnde een dijktraject als bedoeld in onderdeel b, de overstromingskans per jaar waarvan overschrijding op grond van artikel 2.12, vijfde lid, wordt gemeld aan Onze Minister;

[...]

2. In de bij deze wet behorende bijlage III wordt voor elk dijktraject een ondergrens vastgesteld

De ondergrens is voor:

a. een dijktraject als bedoeld in het eerste lid, tweede zin, onderdeel a, de overstromingskans per jaar waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn;

[...]."

Artikel 5.4 van de Waterwet luidt:

"Lid 1

De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam.

Lid 2

Het plan bevat ten minste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, 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.

[...]."

11.3. Uit de tekening behorend bij het projectplan blijkt dat de dijkovergang op de Kampweg, gelegen bij dijkpaal 59.001, een ontwerphoogte heeft van 15,45 m boven NAP. De Afdeling stelt verder vast dat in de tekst van het projectplan noch in de betreffende tekening is geregeld dat de dijkovergang met een overhoogte wordt aangelegd. Nu de dijkovergang niet op 15,45 m boven NAP, maar 38 cm hoger is aangelegd, en die overhoogte niet is geregeld in het projectplan, is de aanleg of wijziging van de dijkovergang niet geschied overeenkomstig het projectplan. Gelet hierop heeft de beheerder artikel 5.4 van de Waterwet

overtreden.

In het betoog van het dagelijks bestuur ziet de Afdeling geen aanleiding voor een andersluidend oordeel. De rijbaan maakt onderdeel uit van het waterstaatwerk en derhalve doet de verleende omgevingsvergunning voor de rijbaan er niet aan af dat het waterstaatwerk in strijd met het projectplan met een hogere hoogte dan 15,45 m boven NAP is aangelegd. Over de overhoogte vanwege zetting en klink overweegt de Afdeling dat vanwege de rechtszekerheid voor belanghebbenden, de mate van flexibiliteit bij de uitvoering in een projectplan toereikend moet worden omschreven in het projectplan (vergelijk de uitspraak van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1561). Door de overhoogte in het geheel niet te regelen en vervolgens de dijkovergang hoger dan 15,45 m boven NAP aan te leggen vanwege zetting en klink heeft het dagelijks bestuur in strijd met het projectplan gehandeld.

Het betoog slaagt.

12. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

Bijzondere omstandigheden (evenredigheid)

13. [appellant] betoogt dat het dagelijks bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden af had moeten zien.

13.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het dagelijks bestuur het standpunt dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen onvoldoende onderbouwd. De overtreding is niet van geringe aard of ernst. De omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk financiële gevolgen heeft biedt bovendien geen grond voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien. Van overige bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden had moeten afzien, is niet gebleken, temeer niet nu niet valt in te zien waarom de overhoogte ter legalisering niet alsnog kan worden opgenomen in het projectplan.

Het betoog slaagt.

Eindconclusie

14. De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond verklaren en het besluit van 26 februari 2019 vernietigen. Dat betekent dat het dagelijks bestuur een nieuw besluit moet nemen op het bezwaar van [appellant].

Proceskosten

15. Het dagelijks bestuur moet de proceskosten van [appellant] in beroep en hoger beroep vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant A] en [appellant B] gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 15 december 2020 in zaak nr. 19/1047;

III. verklaart het beroep bij de rechtbank gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg van 26 februari 2019;

V. veroordeelt het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg tot vergoeding van [appellant A] en [appellante B] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.036,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg aan [appellant A] en [appellant B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 444,00 voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.TH. Drop, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Drop
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Nales
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 december 2022

680-1010