

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:44

Datum uitspraak

10 januari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 24 juli 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Middelburg, een omgevingsvergunning verleend aan MorgenWonen B.V. voor het bouwen van 43 woningen in Middelburg. Dit project is ook bekend als Mortiere fase 9B. Bij besluit van 8 juli 2020 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Heijmans Vastgoed B.V. voor het bouwen van 32 woningen in Middelburg. Dit project is ook bekend als Mortiere fase 9D. [appellant] woont op het perceel [locatie] te Middelburg. De locatie van de woningen van Mortiere fase 9D ligt direct ten noordwesten van zijn perceel. De locatie van de woningen van Mortiere fase 9E ligt ten noorden van de locatie van Mortiere fase 9D. De locatie van de woningen van Mortiere fase 9B ligt direct ten noordoosten van het perceel van [appellant]. Hij kan zich niet verenigen met de drie bouwplannen, omdat hij als gevolg daarvan voor wateroverlast op zijn perceel vreest. Volgens hem voldoen de aanvragen voor de bouwplannen niet aan de voorwaardelijke verplichting in de regels van de geldende uitwerkingsplannen en had het college de omgevingsvergunningen daarom moeten weigeren.

Volledige tekst

202105148/1/R1 en 202205845/1/R1.

Datum uitspraak: 10 januari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[appellant], wonend te Middelburg,

appellant,

tegen de uitspraken van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 1 juli 2021 in zaak nr. 20/10360 en 31 augustus 2022 in zaken nrs. 21/1465 en 21/3627 in de gedingen tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Middelburg.

Procesverloop

Zaak nr. 202105148/1/R1

Bij besluit van 24 juli 2020 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan MorgenWonen B.V. voor het bouwen van 43 woningen in Middelburg. Dit project is ook bekend als Mortiere fase 9B.

Bij besluit van 24 november 2020 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 juli 2021, in zaak nr. 20/10360, heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 mei 2022, waar [appellant], bijgestaan door mr. J. Boogaard, advocaat te Middelburg, en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Schreijenbergh, advocaat te Middelburg, en ing. B.M. Kole, zijn verschenen. Verder zijn op zitting MorgenWonen B.V., vertegenwoordigd door mr. A. Daan, advocaat te Deventer, en Mortiere Grondexploitatie C.V., vertegenwoordigd door mr. H.P. Wiersema, advocaat te 's-Hertogenbosch, en [gemachtigde], als partijen gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Zij heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) benoemd tot deskundige voor het instellen van een onderzoek.

Het college en [appellant] hebben de Afdeling verzocht om de vraagstelling aan de STAB te wijzigen.

De Afdeling heeft de verzoeken van het college en [appellant] toegewezen en de vraagstelling aan de STAB gewijzigd.

De STAB heeft op 7 november 2022 een deskundigenverslag uitgebracht.

[appellant], MorgenWonen B.V., het college en Mortiere Grondexploitatie C.V. hebben hun zienswijzen daarop naar voren gebracht.

Het college en Mortiere Grondexploitatie C.V. hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de STAB nadere vragen gesteld over de bevindingen in het uitgebrachte deskundigenverslag.

De STAB heeft bij memo van 9 mei 2023 antwoord gegeven op de nadere vragen van de Afdeling.

[appellant] heeft een reactie ingediend op de memo van de STAB.

Zaak nr. 202205845/1/R1

Bij besluit van 8 juli 2020 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Heijmans Vastgoed B.V. voor het bouwen van 32 woningen in Middelburg. Dit project is ook bekend als Mortiere fase 9D.

Bij besluit van 23 februari 2021 heeft het college het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 8 juli 2020 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 10 maart 2021 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Heijmans voor het bouwen van 38 woningen in Middelburg. Dit project is ook bekend als Mortiere fase 9E.

Bij besluit van 27 juli 2021 heeft het college het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 10 maart 2021 ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 augustus 2022, in zaken nrs. 21/1465 en 21/3627, heeft de rechtbank de beroepen van [appellant] tegen de besluiten van 23 februari en 27 juli 2021 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Mortiere Grondexploitatie C.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

Mortiere Grondexploitatie C.V. heeft een nader stuk ingediend.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

Beide zaken

De Afdeling heeft de zaken gevoegd (opnieuw) ter zitting behandeld op 10 mei 2023, waar

[appellant], bijgestaan door mr. J. Boogaard, advocaat te Middelburg, en het college, vertegenwoordigd door ing. B.M. Kole en mr. A. Schreijenbergh, advocaat te Middelburg, zijn verschenen. Verder zijn op zitting MorgenWonen B.V., vertegenwoordigd door mr. A. Daan, advocaat te Deventer, Heijmans Vastgoed B.V., vertegenwoordigd door mr. H.P. Wiersema, advocaat te Den Bosch, en [Mortiere Grondexploitatie C.V., vertegenwoordigd door mr. H.P. Wiersema, [gemachtigde A] [gemachtigde B], als partijen gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

2. De aanvragen om een omgevingsvergunning in deze zaak zijn ingediend vóór 1 januari 2024. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

3. De hoger beroepen van [appellant] richten zich tegen de uitspraken van de rechtbank over de omgevingsvergunning die is verleend voor het woningbouwproject bekend als Mortiere fase 9B, en over de omgevingsvergunningen die zijn verleend voor de twee woningbouwprojecten bekend als Mortiere fases 9D en 9E, alle in Middelburg.

4. MorgenWonen B.V. heeft op 13 mei 2020 voor de Mortiere fase 9B bij het college een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend. Dat project gaat over het bouwen van 43 woningen op gronden tussen de Eendrachtsweg en de Poproute te Middelburg.

Heijmans heeft voor de Mortiere fases 9D en 9E op 30 april 2020 respectievelijk 17 december 2020 bij het college twee afzonderlijke aanvragen om een omgevingsvergunning ingediend. Mortiere fase 9D gaat over de bouw van 32 woningen gelegen op gronden aan de Carl Perkinsstraat, Janis Joplinstraat, Poproute, Fats Dominostraat en de Roy Orbisonstraat. Mortiere fase 9E gaat over de bouw van 38 woningen gelegen op gronden aan de Bill Haleystraat, Eendrachtsweg, Janis Joplinstraat en de Poproute. De gronden waarop de woningen van Mortiere fases 9B, 9D en 9E zijn beoogd, zijn eigendom van Mortiere Grondexploitatie C.V.

5. Het college heeft de aanvraag om een omgevingsvergunning voor Mortiere fase 9B getoetst aan het ter plaatse geldende uitwerkingsplan "Mortiere fase 9B". De aanvragen om de omgevingsvergunningen voor Mortiere fases 9D en 9E heeft het college getoetst aan het ter plaatse geldende uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D". In artikel 5.2.1, onder i, van de regels van beide uitwerkingsplannen is een identiek geformuleerde bouwregel als voorwaardelijke verplichting opgenomen die als volgt luidt: "op de percelen met de

bestemming 'Wonen' mag alleen worden gebouwd indien dit geen negatieve hydrologische gevolgen heeft voor de omliggende gronden" (hierna: de voorwaardelijke verplichting). Volgens het college zijn de aanvragen niet in strijd met de daarvoor geldende uitwerkingsplannen. In verband daarmee heeft het de drie gevraagde omgevingsvergunningen verleend voor onder andere het bouwen van een bouwwerk zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste, aanhef en onder a, van de Wabo.

6. [appellant] woont op het perceel [locatie] te Middelburg. De locatie van de woningen van Mortiere fase 9D ligt direct ten noordwesten van zijn perceel. De locatie van de woningen van Mortiere fase 9E ligt ten noorden van de locatie van Mortiere fase 9D. De locatie van de woningen van Mortiere fase 9B ligt direct ten noordoosten van het perceel van [appellant]. Hij kan zich niet verenigen met de drie bouwplannen, omdat hij als gevolg daarvan voor wateroverlast op zijn perceel vreest. Volgens hem voldoen de aanvragen voor de bouwplannen niet aan de voorwaardelijke verplichting in de regels van de geldende uitwerkingsplannen en had het college de omgevingsvergunningen daarom moeten weigeren.

7. Het college heeft zich voor het standpunt dat de bouwplannen voldoen aan de voorwaardelijke verplichting gebaseerd op memo's van Arcadis Nederland B.V. (hierna: Arcadis). In een memo van Arcadis van 23 juli 2019 zijn vier maatregelen voorgesteld die genomen kunnen worden om verstoring van de waterhuishouding op het perceel van [appellant], als gevolg van de bouwplannen, te voorkomen:

1) behoud van de huidige watergang langs de Eendrachtsweg inclusief verbinding met de regenwaterriolering die weer is verbonden met de Mannezeesche Watergang door middel van een duiker met terugslagklep;

2) de aanleg van een robuuste sloot aan de noordwestzijde van het perceel van [appellant] die is aangesloten op de watergang langs de Eendrachtsweg;

3) de aanleg van een greppel/wadi aan de noordoostzijde van het perceel van [appellant] met daaronder een drain om het grondwater en het (infiltrerende) hemelwater af te voeren naar de voorziening beschreven als maatregel 2 (de watergang aan de noordwestzijde);

4) de aanleg van een zogenoemde grindkoffer met drain langs de Johnny Cashstraat, aangesloten op de drainageleiding onder de greppel/wadi uit maatregel 3.

8. Verder heeft het college ter onderbouwing dat het bouwplan voor Mortiere fase 9B voldoet aan de voorwaardelijke verplichting verwezen naar een memo van Arcadis van 13 mei 2020.

Het college heeft ter onderbouwing dat de bouwplannen voor Mortiere fases 9D en 9E voldoen aan de voorwaardelijke verplichting verwezen naar memo's van Arcadis van respectievelijk 27 maart 2020 en 3 maart 2021.

Deze memo's van Arcadis behoren bij de desbetreffende besluiten van het college waarbij voor die bouwplannen omgevingsvergunningen zijn verleend.

Aangevallen uitspraken

De uitspraak van 1 juli 2021, in zaak nr. 20/10360 (fase 9B)

9. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] ongegrond verklaard. Zij heeft overwogen dat de beoogde maatregelen in de memo van Arcadis van 23 juli 2019 toereikend zijn om negatieve hydrologische gevolgen van het bouwplan Mortiere fase 9B voor het perceel van [appellant] te voorkomen. De rechtbank heeft zich daarbij gebaseerd op een deskundigenverslag van de STAB dat is uitgebracht in de beroepsprocedure die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:815. In die uitspraak heeft de Afdeling het beroep van [appellant], tegen onder meer het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9B", ongegrond verklaard. De STAB heeft in dat deskundigenverslag vermeld dat de beoogde maatregelen in de memo van Arcadis van 23 juli 2019 voldoende zijn om te voldoen aan de voorwaardelijke verplichting in het uitwerkingsplan. De rechtbank heeft overwogen dat er geen aanleiding bestond voor het oordeel dat het verslag van de STAB onzorgvuldig tot stand is gekomen of dat de opsteller daarvan onvoldoende deskundig zou zijn.

De rechtbank heeft verder overwogen dat bij de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het bouwplan van Mortiere fase 9B, geen aanleiding bestond om bij de toets aan het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9B" in het kader van de voorwaardelijke verplichting, ook de hydrologische gevolgen op omliggende gronden van andere in het plangebied voorziene of al gebouwde woningen in samenhang daarmee te beschouwen. Dit is anders dan de voorzieningenrechter van de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2950, over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D".

De uitspraak van 31 augustus 2022, in zaken nrs. 21/1465 en 21/3627 (fase 9D en fase 9E)

10. De rechtbank heeft de beroepen van [appellant] ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank heeft het college zich mogen baseren op de memo's van Arcadis en kunnen aannemen dat de bouwplannen voor Mortiere fases 9D en 9E, met inachtneming van de getroffen en/of nog te treffen maatregelen, voldoen aan de voorwaardelijke verplichting in het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D". In de beroepsgronden van [appellant] en in de door hem ingebrachte deskundigenrapporten heeft de rechtbank geen aanleiding gezien om te oordelen dat aan de inhoud van de memo's van Arcadis zulke gebreken kleven dat het college die niet aan de besluiten ten grondslag heeft kunnen leggen. Gelet hierop heeft de rechtbank de verleende omgevingsvergunningen in stand gelaten.

Ingetrokken grond

11. Op zitting heeft [appellant] zijn hogerberoepsgrond over de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden als gevolg van de werkzaamheden voor het bouwen van de woningen, ingetrokken.

Gezamenlijke bespreking hogerberoepsgronden

12. De Afdeling zal gelet op de samenhang in wat [appellant] heeft aangevoerd in de beide hogerberoepsprocedures en omdat het geschilpunt in beide procedures zich toespitst op de vraag of de aanvragen voor de bouwplannen voldoen aan de voorwaardelijke verplichting - die gelijkluidend is in de twee van toepassing zijnde uitwerkingsplannen - de hogerberoepsgronden gezamenlijk bespreken.

De gronden van het hoger beroep en de beoordeling daarvan

Integrale beoordeling?

13. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college, in het kader van de toets aan de voorwaardelijke verplichting in artikel 5.2.1, aanhef en onder i, van de regels van de uitwerkingsplannen, een beoordeling moest uitvoeren waarbij de hydrologische gevolgen van een bouwplan niet alleen op zichzelf worden beschouwd, maar ook in samenhang met de hydrologische gevolgen op de omliggende gronden van de andere in het plangebied voorziene of al gebouwde woningen of andere bouwwerken. Ter onderbouwing van deze uitleg van de voorwaardelijke verplichting wijst hij op wat de voorzieningenrechter van de Afdeling daarover heeft overwogen in de uitspraak van 16 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2950](#), over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D". Verder verwijst hij naar de notitie "Beoordeling integrale afweging hydrologische belangen" van Sweco Nederland B.V. (hierna: Sweco) van 1 april 2021 waarin staat dat om te kunnen beoordelen of de voorgestelde maatregelen afdoende werken, de effecten van alle bouwplannen en ook het functioneren van het hele watersysteem integraal moeten worden beoordeeld.

13.1. In deze procedure gaat het om drie bouwplannen waarvoor een omgevingsvergunning is verleend zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Het college moet de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwplan toetsen aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo en beoordelen of zich één of meer van de weigeringsgronden voordoen. Eén van de weigeringsgronden is dat de activiteit in strijd is met het geldende bestemmingsplan, of in dit geval het geldende uitwerkingsplan. Het college heeft in dat kader gezien of de aanvragen voor de bouwplannen van Mortiere fases 9B, 9D en 9E voldoen aan de voorwaardelijke verplichting.

De Afdeling is van oordeel dat artikel 5.2.1, aanhef en onder i, van de uitwerkingsplannen zo moet worden uitgelegd dat bij de beoordeling of een aanvraag voor een bouwplan voldoet aan de voorwaardelijke verplichting, niet alleen de hydrologische gevolgen van dat bouwplan op omliggende gronden op zichzelf moeten worden beschouwd, maar in samenhang met de hydrologische gevolgen op omliggende gronden als gevolg van het realiseren van andere al geplande of al gebouwde woningen of andere bouwwerken. Voor die uitleg vindt de Afdeling van belang dat wanneer alleen acht zou worden geslagen op de hydrologische gevolgen van het bouwplan waarover een individuele vergunningaanvraag gaat en het plan in zoverre niet op bezwaren stuit, dit onverlet laat dat door cumulatieve effecten met andere ontwikkelingen in de omgeving toch negatieve hydrologische effecten op een perceel kunnen optreden. De Afdeling acht het in strijd met de planregel, en het belang dat deze beoogt te beschermen, als dat wordt toegelaten.

Bij het voorgaande gaat het alleen om bouwwerken waarvoor al vergunning is verleend en niet om bouwwerken waarvoor dat nog niet is gebeurd. Bij dat laatste wordt in beschouwing genomen dat uit het stelsel van de Wabo voortvloeit dat iedere aanvraag om vergunning afzonderlijk moet worden beoordeeld. Daarbij past niet dat rekening wordt gehouden met toekomstige andere aanvragen, mede omdat het bestuursorgaan in beginsel niet kan afdwingen dat en zo ja, op welk moment, die andere aanvragen worden ingediend. Weliswaar biedt artikel 2.7 van de Wabo een regeling voor gevallen waarin onlosmakelijke activiteiten aan de orde zijn, maar om dergelijke activiteiten gaat het in deze zaken niet.

13.2. Het voorgaande is in dit geval temeer van belang omdat de gronden van de bouwplannen voor Mortiere fases 9B en 9D direct grenzen aan het perceel van [appellant] en deze bouwplannen allebei gevolgen kunnen hebben voor de waterhuishouding op het perceel van [appellant]. In de memo's van Arcadis van 27 maart en 13 mei 2020 en van 3 maart 2021 die behoren bij de besluiten waarbij voor de drie bouwplannen omgevingsvergunning is verleend, staat dat negatieve hydrologische effecten door elk afzonderlijk bouwplan kunnen ontstaan door water dat via het maaiveld richting de omgeving stroomt of doordat de grondwaterstand door de toename van infiltratie stijgt.

13.3. Om negatieve hydrologische gevolgen op het perceel van [appellant] door het uitvoeren van de bouwplannen te voorkomen heeft Arcadis in zijn memo van 23 juli 2019 maatregelen voorgesteld. Die voorgestelde maatregelen houden verband met elkaar en vormen één watersysteem met één afvoermogelijkheid van het water via de watergang langs de Eendrachtsweg naar de Mannezeesche Watergang door middel van een duiker met terugslagklep. Onder deze omstandigheden hebben de hydrologische gevolgen van de bouwplannen een bepaalde samenhang.

Gelet op wat is overwogen onder 13.1 heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling met juistheid geoordeeld dat het college de vergunningaanvragen niet integraal mocht beoordelen in die zin dat rekening zou worden gehouden met nog te verlenen vergunningen. Het college kan bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning alleen rekening houden met de effecten van de activiteit die wordt aangevraagd en bij het inschatten van die effecten mede acht slaan op al eerder verleende vergunningen. De omstandigheid dat het college in dit geval ervan op de hoogte was dat naar alle waarschijnlijkheid vergunningaanvragen voor andere woningen zouden volgen, betekent niet dat het met afwijking van de wettelijke systematiek met die aanvragen rekening kon en moest houden.

14. De Afdeling zal bij het bespreken van de volgende hogerberoepsgrond, over de vraag of de bouwplannen negatieve hydrologische gevolgen hebben voor het perceel van [appellant], met inachtneming van het vermelde onder 13.3 beoordelen of het college de in de besluiten voorziene maatregelen toereikend mocht achten om negatieve hydrologische gevolgen daarvan te voorkomen.

Negatieve hydrologische gevolgen: algemeen

15. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de bouwplannen voor Mortiere fases 9B, 9D en 9E geen negatieve hydrologische gevolgen hebben voor zijn perceel. Hij voert aan dat het college de omgevingsvergunningen ten onrechte heeft verleend omdat de bouwplannen niet voldoen aan de voorwaardelijke verplichting. Volgens hem heeft het college zich niet mogen baseren op de memo's van Arcadis omdat de daarin getrokken conclusie - dat de door Arcadis voorgestelde maatregelen de negatieve hydrologische gevolgen van de bouwplannen kunnen wegnemen - niet is onderbouwd aan de hand van peilingen, metingen en berekeningen.

[appellant] heeft gewezen op het rapport "Beoordeling waterhuishouding [locatie] Middelburg" van Sweco van 10 december 2019 waarin is geconcludeerd dat de door Arcadis voorgestelde maatregelen niet afdoende zijn om negatieve hydrologische gevolgen voor het

perceel van [appellant] te voorkomen. In dat rapport staat dat de toepassing van een afvoer in de zuidelijke richting met een terugslagklep risicovol is omdat, wanneer het peil in de Mannezeesche watergang stijgt tot hoger dan -1.80 m NAP en/of wanneer het hemelwaterriool in de Eendrachtsweg gaat afvoeren, de terugslagklep in werking zal treden waardoor afvoer vanaf het perceel van [appellant] niet mogelijk is. [appellant] wijst ook op een aanvullend rapport van Sweco van 5 oktober 2020 waarin wordt geconcludeerd dat negatieve hydrologische gevolgen voor het perceel van [appellant] zijn te verwachten door de bebouwing van Mortiere fases 9B en 9D. In dat rapport staat volgens [appellant] dat de drain in maatregel 3 niet in staat zal zijn om voldoende water af te voeren, als gevolg waarvan het water in de greppel zal stijgen en in het ergste geval zal afstromen op zijn perceel. De sloot die is beschreven in maatregel 2 volstaat volgens het rapport evenmin omdat deze maatregel geen onderdeel uitmaakt van een geheel robuust watersysteem. Volgens [appellant] is in het rapport er verder op gewezen dat Arcadis de regenbuien heeft doorberekend voor de riolering, maar dat is nagelaten om te bezien wat de effecten zijn van hevige langdurige neerslag op het functioneren van het complete watersysteem. [appellant] stelt dat zijn perceel nu het laagste punt is in de omgeving en dat het volgens Sweco daardoor extra kwetsbaar is en risico loopt voor wateroverlast door toestromend hemelwater.

[appellant] heeft ter onderbouwing dat de bouwplannen negatieve hydrologische gevolgen hebben voor zijn perceel door een verhoging van de grondwaterstand, gewezen op de bevindingen in het rapport van 26 november 2021 van Anteagroup (hierna: het Antea-rapport). Dit rapport is opgesteld in opdracht van het gerechtshof 's-Hertogenbosch in het kader van een civiele procedure tussen [appellant] en Heijmans. Volgens hem blijkt uit het Antea-rapport dat ten behoeve van de woningbouw op percelen aangrenzend aan zijn perceel op grote schaal infrastructurele werkzaamheden (grondophogingen, graafwerkzaamheden, doorsnijden van drainages, dempen van sloten) zijn verricht. Die werkzaamheden hebben volgens hem geleid tot een verhoging van de grondwaterstanden binnen het gebied van de bouwplannen en ook op zijn perceel. Ook hebben ze voor hem geleid tot wateroverlast. Volgens [appellant] zijn als gevolg daarvan de funderingen van de gebouwen op zijn perceel verzakt en is daaraan grote schade ontstaan. Hij voert aan dat verder uit het Antea-rapport volgt dat de door Arcadis voorgestelde maatregelen de negatieve hydrologische gevolgen van de bouwplannen niet kunnen wegnemen. In het Antea-rapport staat volgens hem onder meer dat met inachtneming van die maatregelen de grondwaterstand op het perceel van [appellant] circa 20 cm zal stijgen in natte perioden.

De te onderscheiden hydrologische gevolgen

16. De Afdeling zal bij de beoordeling van de vraag of de bouwplannen negatieve hydrologische gevolgen hebben voor het perceel van [appellant], verschillende hydrologische gevolgen stuk voor stuk bespreken. Daarbij gaat de Afdeling uit van de maatregelen die Arcadis voorstelt. De mogelijk negatieve hydrologische gevolgen van de bouwplannen zijn te onderscheiden naar drie potentiële oorzaken: 1) de verandering van de grondwaterstand op het perceel van [appellant], 2) de wijziging van de afwatering vanaf het perceel van [appellant] en 3) de afstroming van het hemelwater vanaf het gebied van de bouwplannen naar zijn perceel.

[appellant] heeft onder meer aangevoerd dat de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen niet is gegarandeerd. De Afdeling zal dat aspect bij haar bespreking betrekken.

STAB-verslagen en rapporten

17. De Afdeling zal bij de beoordeling van de hydrologische gevolgen van de bouwplannen en van de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen het STAB-verslag (en de daarmee verband houdende memo van 9 mei 2023) gebruiken dat is uitgebracht in het kader van deze hogerberoepsprocedure over de omgevingsvergunning voor het bouwplan van Mortiere fase 9B en ook de in deze procedure door partijen ingebrachte rapporten van Arcadis, Sweco en Antea Group.

Verder zal de Afdeling ook de bevindingen in twee deskundigenverslagen van de STAB over de hydrologische gevolgen van de realisatie van de uitwerkingsplannen "Mortiere fase 9B" en "Mortiere fase 9D" bij de beoordeling betrekken. In de beroepsprocedure van [appellant] over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9B" heeft de STAB een verslag uitgebracht op 5 september 2019. Die procedure heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:815](#), waarbij het beroep van [appellant] ongegrond is verklaard.

In de beroepsprocedure van [appellant] over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D" heeft de STAB een verslag uitgebracht op 10 maart 2021.

Uitleg van de voorwaardelijke verplichting

18. De Afdeling heeft het college op de zitting gevraagd hoe volgens hem de voorwaardelijke verplichting moet worden uitgelegd en in welke omstandigheden het college aanneemt dat sprake is van negatieve hydrologische gevolgen voor het perceel van [appellant] door de uitvoering van de bouwplannen. Het college heeft daarop toegelicht dat, mede in aanmerking genomen dat het perceel van [appellant] nu lager ligt dan de omliggende gronden, het onmogelijk is om volledig uit te sluiten dat er bij extreme weersomstandigheden negatieve hydrologische gevolgen optreden op het perceel van [appellant]. Daarom mag de voorwaardelijke verplichting volgens het college niet zo worden uitgelegd dat ook onder dergelijke extreme condities hydrologische gevolgen niet mogen optreden.

De Afdeling is van oordeel dat de formulering van de voorwaardelijke verplichting dat "geen hydrologische gevolgen" mogen optreden, niet inhoudt dat hydrologische gevolgen onder alle theoretisch denkbare weercondities en -scenario's moeten worden voorkomen. Dit neemt echter niet weg dat, juist gelet op de formulering van de voorwaardelijke verplichting dat alleen mag worden gebouwd als dat geen negatieve hydrologische gevolgen heeft voor de omliggende gronden, de mate van bescherming die [appellant] moet worden geboden tegen negatieve hydrologische gevolgen op zijn perceel hoog moet zijn. Het is, zoals het college op zitting ook zelf heeft erkend, vervolgens aan het college om te onderbouwen dat wordt voldaan aan de voorwaardelijke verplichting.

Gevolgen voor de verandering van de grondwaterstand: bevindingen STAB

19. De Afdeling heeft naar aanleiding van het Antea-rapport de STAB ingeschakeld als deskundige en haar onderzoeksvragen gesteld over de gevolgen van de bouwplannen voor de grondwaterstand op het perceel van [appellant] en het al dan niet toereikend zijn van de voorgestelde maatregelen om negatieve gevolgen in dat kader te voorkomen.

19.1. De eerste onderzoeksvraag luidt:

"Wat zijn de gevolgen van het ophogen en het bebouwen van de gronden binnen de uitwerkingsplannen Mortiere fases 9B en 9D voor de grondwaterstand op het perceel [locatie] te Middelburg [...] in het bijzonder gelet op de bevindingen daarover in het onderzoek van Anteagroup van 26 november 2021 en de reactie daarop van Arcadis van 18 februari 2022? De Afdeling verzoekt de STAB om de reacties die namens [appellant] (al eerder in een civiele procedure) zijn ingebracht tegen de rapporten van BZ Ingenieurs & Managers van 18 februari 2022 en van Royal Haskoning DHV van 8 februari 2022 ook in het verslag te betrekken."

19.2. In het STAB-verslag in deze procedure is in hoofdstuk 2 op de bovenstaande onderzoeksvraag ingegaan. In paragraaf 2.4.4 "Situatie 2020" staat het volgende:

"In de situatie 2020 is er een grondwaterstandsverlagend effect van de maatregelen die getroffen zijn op de randen van de percelen van [appellant]. Dit zijn de aanleg van de watergang aan de noordwestzijde en de greppel met drain aan de noordoostzijde. Vanaf begin februari 2020 is de grondwaterstand op de percelen door het Consortium gemeten. Zoals Anteagroup aangeeft zijn deze metingen onvoldoende om de GHG [gemiddelde hoogste grondwaterstand] en GLG [gemiddelde laagste grondwaterstand] vast te stellen. Daarvoor zijn meerjarige meetreeksen nodig. Voor het effect van de aanleg van de diepe sloot en de ondiepe greppel met drain aan de noordwest- en noordoostzijde van de percelen van [appellant] verwijst Anteagroup naar een analyse van Arcadis in bijlage 10. Daarin heeft Arcadis over de GHG opgemerkt dat deze ligt tussen NAP -0,73 m en NAP -0,58 m, aldus Anteagroup. De totale grondwaterstandsverhoging ten opzichte van de referentiesituatie bedraagt daarmee 0,15 m tot 0,20 m, aldus Anteagroup."

19.3. In paragraaf 2.4.5 "Gevolgen voor de grondwaterstand op de percelen [appellant]" staat het volgende:

"De grondwaterstandsverandering als gevolg van de ophoging en bebouwing van de deelgebieden Mortiere 9B en 9D wordt bepaald door het verschil in grondwaterstand (GHG) op de peildatum 2012 en de referentiedatum 2006/2007. De ontwikkelingen na 2012 hebben een mitigerend effect op de grondwaterstanden op de percelen van [appellant]. Hiervoor heb ik geconstateerd dat de grondwaterstand (GHG) zoals door Anteagroup afgeleid is voor de referentiesituatie op de percelen van [appellant] een bandbreedte kent van tenminste 25 cm of meer. Dit is door Antegroep niet onderkend in het deskundigenbericht. Ook is Anteagroup voor de GHG in de referentiesituatie uitgegaan van een lagere waarde dan op grond van de roestmethode mag worden verondersteld. Daarnaast is in de berekening van de GHG in de situatie 2012 voor de omliggende gronden het onjuiste uitgangspunt gehanteerd dat de drainage als gevolg van de Poproute volledig disfunctioneel is geworden. De uitkomst hiervan is vervolgens als onjuist uitgangspunt meegenomen in de berekening van de GHG in de situatie 2012 voor de percelen van [appellant]. De grondwaterstandsverhoging van 0,50 cm zoals uit de berekeningen van GHG 2012 minus GHG 2006/2007 volgt, kent naast de bandbreedte ook een onnauwkeurigheid die door Anteagroup niet is onderzocht."

Aldus stel ik vast dat in het deskundigenbericht van Anteagroup de directe effecten van het ophogen van de gronden in het omliggende gebied en het verwijderen van de drainage ten behoeve van de bebouwing van deelgebieden 9B en 9D onjuist zijn vastgesteld en de

veronderstelde grondwateroverlast op de percelen van [appellant] mogelijk is overschat.

Haskoning geeft in zijn reactie aan hoe het onderzoek anders uitgevoerd had kunnen worden, maar heeft geen eigen berekening gemaakt. Arcadis daarentegen heeft in de reactie een tegenberekening opgenomen met betrekking tot de situatie 2012, waarbij het drainerend effect van het zandcunet in de Poproute is meegenomen. Arcadis heeft berekend dat aan de achterzijde van de kavel een extra verhoging van de grondwaterstand van maximaal 0,30 m is opgetreden als gevolg van de aanleg van de Poproute. De verhoging op het perceel van [appellant] ter hoogte van de schuur bedraagt maximaal 0,22 m, aldus Arcadis. Deze grondwaterstandsverhoging is het gevolg [van] een langere drainageafstand en een groter totaal-verhang van de kavel naar het lozingspunt van de bouwdrain in de Poproute. De uitgangspunten die Arcadis bij de berekening heeft gehanteerd zijn herleidbaar tot kengetallen uit het Cultuurtechnisch Vademecum, en de boorbeschrijvingen zoals ook Anteagroup die gebruikt heeft. Daarmee is de berekening navolgbaar en de uitkomst aannemelijk.

Gelet op de bevindingen in het onderzoek van Anteagroup van 26 november 2021 en de reacties daarop van Arcadis van 18 februari 2022, van BZ Ingenieurs & Managers van 18 februari 2022, en van Royal Haskoning DHV van 8 februari 2022 stel ik vast dat het ophogen en het bebouwen van de gronden binnen de uitwerkingsplannen Mortiere fases 9B en 9D voor een verhoging van de grondwaterstand op de omliggende percelen en het perceel [locatie] te Middelburg heeft gezorgd. De mate van grondwaterstandsverhoging voor de omliggende gronden bedraagt ongeveer 30 cm, zoals door Arcadis voor de peildatum in 2012 berekend. Voor het perceel van [appellant], ter plaatse van de schuur, bedraagt de verhoging voor dezelfde peildatum ongeveer 22 cm."

19.4. De tweede onderzoeksvraag luidt:

"Zijn de door Arcadis voorgestelde maatregelen in de memo van 23 juli 2019 voldoende om te voorkomen dat negatieve hydrologische gevolgen op het perceel plaatsvinden door wijzigingen in de grondwaterstand als gevolg van het ophogen en het bebouwen van de gronden binnen de uitwerkingsplannen Mortiere fases 9B en 9D?"

19.5. In hoofdstuk 3 van het STAB-verslag is op de tweede onderzoeksvraag ingegaan. In paragraaf 3.3.2 is daarover het volgende gesteld:

"Zoals gezegd is de conclusie van Anteagroup gebaseerd op de feitelijke situatie in 2020. Deze wijkt af van de door Arcadis voorgestelde inrichting, omdat niet alle maatregelen die in de memo van Arcadis zijn voorgesteld, zijn gerealiseerd. Bij het volledig uitvoeren van de maatregelen zoals opgenomen in het voorstel van Arcadis, met name het verlagen van de duiker onder de inrit, zal de grondwaterstand aan de voorzijde van het woonperceel van [appellant] verder verlagen. Verder merk ik op dat, zoals ook aangegeven door Haskoning, de grondwaterstandsverhoging van 20 cm valt binnen de onzekerheidsmarge van de grondwaterstand zoals door Anteagroup vastgesteld voor de referentiesituatie. Anders dan Anteagroup stelt, is er daarom niet per definitie sprake van negatieve hydrologische gevolgen op het perceel door wijzigingen in de grondwaterstand als gevolg van het ophogen en het bebouwen van de gronden binnen de uitwerkingsplannen Mortiere fases 9B en 9D. Wel merk ik op dat in de berekeningen van Arcadis die ten grondslag liggen aan het plan, de gevolgen voor de grondwaterstanden op het perceel van [appellant] niet expliciet in

beschouwing zijn genomen. In het toelichtende gesprek is namens verweerder aangegeven dat er onvoldoende bekendheid is met het gedrag van het grondwatersysteem ter plaatse. Het ontbreken van meetreeksen of vastleggen van de 0-situatie is daar mede debet aan."

In paragraaf 3.3.3 staat het volgende: "Uit het voorgaande volgt dat uit de onderzoek van Anteagroup niet blijkt dat de door Arcadis voorgestelde maatregelen onvoldoende zijn ter voorkoming van negatieve hydrologische gevolgen op het perceel van [appellant] door wijzigingen in de grondwaterstand als gevolg van het ophogen en het bebouwen van de gronden binnen de uitwerkingsplannen Mortiere fases 9B en 9D. Tegelijkertijd is er onvoldoende bekend over het oppervlakkige grondwatersysteem om negatieve gevolgen volledig uit te sluiten. Daarvoor is de tijdspanne waarover gemonitord is onvoldoende, en ontbreekt informatie om de referentiesituatie betrouwbaar vast te stellen."

Het oordeel van de Afdeling over de gevolgen voor de grondwaterstand

20. Niet in geschil tussen partijen is dat - zoals de STAB ook heeft geconcludeerd in haar antwoord op de eerste onderzoeksvraag - de activiteiten gericht op woningbouw op de gronden van Mortiere fases 9B en 9D hebben geleid tot een verhoging van de grondwaterstand op het perceel van [appellant]. De STAB spreekt in paragraaf 2.4.5 over een verhoging van de grondwaterstand op het perceel van [appellant] met ongeveer 22 cm.

Verder is niet in geschil tussen partijen dat - zoals de STAB ook heeft gesteld in paragraaf 2.4.4 van het verslag - daarna door het treffen van een aantal van de door Arcadis voorgestelde maatregelen de grondwaterstand op het perceel van [appellant] weer (wat) is verlaagd. De STAB heeft in paragraaf 3.3.3 van het verslag geconcludeerd dat uit het onderzoek van Anteagroup niet blijkt dat de door Arcadis voorgestelde maatregelen onvoldoende zijn om negatieve hydrologische gevolgen op het perceel van [appellant] door wijzigingen in de grondwaterstand te voorkomen. Dat neemt naar het oordeel van de Afdeling niet weg dat, met inachtneming van de onder 13.3 vermelde uitgangspunten, onvoldoende is komen vast te staan dat de bouwplannen voldoen aan de voorwaardelijke verplichting. Daaruit blijkt immers niet dat die maatregelen hiervoor (in positieve zin) voldoende zijn. De STAB heeft in paragraaf 3.3.2 van het verslag gesteld dat de grondwaterstandsverhoging van 20 cm valt binnen de onzekerheidsmarge en dat er daarom niet per definitie sprake is van negatieve hydrologische gevolgen op het perceel. Aan de andere kant heeft de STAB in paragraaf 3.3.3 gesteld dat er onvoldoende bekend is over het grondwatersysteem om negatieve gevolgen volledig uit te sluiten. Volgens de STAB is daarvoor de tijdsspanne waarover is gemonitord onvoldoende en ontbreekt informatie om de referentiesituatie betrouwbaar vast te stellen. In het STAB-verslag staat in paragraaf 3.3.2 dat het college heeft aangegeven dat er onvoldoende bekendheid is met het gedrag van het grondwatersysteem ter plaatse en dat het ontbreken van meetreeksen of vastleggen van de zogenoemde nul-situatie daar mede debet aan is.

Zoals hiervoor al onder 18 overwogen, is het aan het college om te onderbouwen dat de bouwplannen voldoen aan de voorwaardelijke verplichting. Daarbij is gelet op de formulering van de voorwaardelijke verplichting het uitgangspunt dat uit die onderbouwing moet blijken dat de mate van bescherming die aan [appellant] moet worden geboden tegen negatieve hydrologische gevolgen op zijn perceel, hoog is. Gelet op dit uitgangspunt is de Afdeling van oordeel dat het college met de memo's van Arcadis die ten grondslag liggen aan de besluiten onvoldoende heeft onderbouwd dat voor het aspect grondwater is voldaan is aan de

voorwaardelijke verplichting. De Afdeling acht het mede in het licht van de voorwaardelijke verplichting niet aanvaardbaar dat het college onzekerheden over de grootte van de grondwaterstandveranderingen op het perceel en het toepassen van een ruime onzekerheidsmarge voor het risico van [appellant] laat komen. Die onzekerheid is gelegen in het ontbreken van meetreeksen en het bij aanvang van de ontwikkeling van het plangebied niet vastleggen van de nul-situatie op het perceel van [appellant]. Dat in het STAB-verslag in paragraaf 3.3.2 is gesteld dat de grondwaterstand op een gedeelte van het perceel van [appellant] nog verder zal verlagen indien de resterende voorgestelde maatregelen worden getroffen, is in het licht van het voorgaande niet toereikend om te concluderen dat de bouwplannen voldoen aan de voorwaardelijke verplichting. Dat betekent dat de Afdeling, anders dan de rechtbank in de uitspraken van 1 juli 2021 en 31 augustus 2022, van oordeel is dat het college zich er onvoldoende van heeft vergewist dat in de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen voor respectievelijk Mortiere fases 9B, en 9D en 9E in stand zijn gelaten, met de voorgestelde maatregelen wordt voldaan aan de voorwaardelijke verplichting voor zover het veranderingen in de grondwaterstand op het perceel betreft. De besluiten zijn in verband hiermee in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Het betoog slaagt.

Effectiviteit van de voorgestelde maatregelen

21. In het STAB-verslag over uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D" is in paragraaf 5.1 het functioneren van de voorgestelde maatregelen besproken. De STAB is daarbij ingegaan op de stelling in het rapport van Sweco dat de afvoer via het hemelwaterriool met een terugslagklep niet is gegarandeerd. Volgens de STAB is het niet te verwachten dat het peil in de Mannezeesche watergang langdurig hoger zal zijn dan -1.80 NAP. De terugslagklep zal in werking treden als de druk in het hemelwaterriool onder de Eendrachtsweg hoger is dan aan de zijde van het perceel van [appellant]. Volgens de STAB is een riolering in principe een snelwerkend systeem in vergelijking met de afvoer via de bodem zoals die plaatsvindt op het perceel van [appellant]. Aangezien een langdurige beperking van de afvoer via het hemelwaterriool volgens de STAB niet te verwachten is en de afvoerpieken naar verwachting niet zullen samenvallen, is ook een langdurige beperking van de afvoer van het perceel van [appellant] niet te verwachten. In het STAB-verslag is aangegeven dat een afwatering met open water een minder kwetsbaar systeem is, maar dat een gesloten systeem met riolering en duikers bij goed beheer en onderhoud ook goed kan functioneren. Volgens de STAB is niet gebleken dat toereikend onderhoud niet mogelijk is. Over de drain onder de watergang ten noordoosten van het perceel van [appellant] (maatregel 3) die afwatert in de watergang ten noordwesten van het perceel (maatregel 2) heeft de STAB gesteld dat dit een drain is zonder afschot, waarbij de afvoer van water mogelijk is als sprake is van een hydraulisch verhang. Volgens de STAB wordt daarmee aangesloten bij de doelstelling dat deze drain niet structureel water afvoert, maar alleen overtollig grondwater afvoert indien noodzakelijk.

22. In het Antea-rapport staat in paragraaf 7.7 dat de maatregel van een terugslagklep het risico op het overlopen van de afvoer van de hemelwaterriolering op het terrein van [appellant] met een herhalingsperiode van 5 à 10 jaar, niet uitsluit. Daarnaast heeft een terugslagklep een faalkans door het optreden van vervuiling en slijtage. In de memo van de STAB van 9 mei 2023 zijn vragen van de Afdeling beantwoord over de werking van de drain die vanaf de greppel (maatregel 3) afwatert in de sloot (maatregel 2). De STAB heeft

geantwoord dat de drain als doel heeft om eventueel toestromend overtollig grondwater af te vangen en af te voeren en het niet de bedoeling is dat structureel water wordt afgevoerd. Verder heeft de STAB geantwoord dat het voor de doorstroming van een watergang (maatregelen 2 en 3) van groot belang is om deze periodiek te schonen. Aanwezige begroeiing en afval geeft weerstand waardoor water minder snel kan worden afgevoerd. Volgens de STAB is een drainagebuis in beginsel minder onderhoudsgevoelig maar is de staat daarvan moeilijker te beoordelen en is het onderhoud lastiger uit te voeren.

Het college heeft op de zitting toegelicht dat nadat de door Arcadis voorgestelde maatregelen zullen zijn gerealiseerd, de desbetreffende gronden worden (terug)geleverd aan de gemeente Middelburg. Het college heeft erop gewezen dat de gemeente dan verantwoordelijk is voor het onderhoud en het beheer van de maatregelen.

23. De voorgestelde maatregel 1, waarbij afvoer via de huidige watergang langs de Eendrachtsweg via de regenwaterriolering naar de Mannezeesche Watergang plaatsvindt, is de enige afvoermogelijkheid van het watersysteem rondom het perceel van [appellant]. Gelet op het Antea-rapport is er een herhalingstijd van 5 à 10 jaar waarbij de afvoer niet is gegarandeerd en er risico bestaat op het overlopen van de afvoer van de hemelwaterriolering op het terrein van [appellant]. De Afdeling is van oordeel dat dit risico op negatieve hydrologische gevolgen met een dergelijke herhalingstijd niet in overeenstemming is met het uitgangspunt van de voorwaardelijke verplichting dat [appellant] een hoge mate van bescherming moet worden geboden tegen negatieve hydrologische gevolgen. Op de zitting heeft het college overigens erkend dat de locatie van de aangelegde terugslagklep niet overeenkomt met de beoogde locatie daarvan zoals weergegeven op de inrichtingstekening bij de memo van Arcadis van 23 juni 2019. De Afdeling overweegt dat het college gehouden is om in de omgevingsvergunning te borgen dat maatregelen ter voorkoming van negatieve hydrologische gevolgen worden getroffen en in stand worden gehouden en dat dat voor [appellant] afdwingbaar moet zijn.

Verder is van belang dat zowel de STAB als Antea group stellen dat de effectiviteit van de maatregelen afhankelijk is van goed onderhoud en het beheer daarvan. De Afdeling stelt vast dat in de omgevingsvergunningen niet is geborgd dat er (periodiek) beheer en onderhoud zal plaatsvinden aan de maatregelen rondom het perceel van [appellant], terwijl dat wel de intentie van het college was. De algemene verantwoordelijkheid die volgens het college voor de gemeente geldt om voor het beheer en onderhoud van de maatregelen te zorgen is gelet op het hoge niveau van bescherming die [appellant] aan de voorwaardelijke verplichting ontleent, naar het oordeel van de Afdeling niet voldoende.

[appellant] heeft op de zitting gesteld dat in plaats van een afvoer naar de Mannezeesche Watergang via de regenwaterriolering en een terugslagklep, een open verbinding van de watergang langs de Eendrachtsweg met de Mannezeesche Watergang veiliger is. In dat geval is er volgens [appellant] een vaste afvoermogelijkheid en bestaat er geen risico dat de terugslagklep in werking treedt. Het college heeft gesteld dat een open verbinding op zichzelf mogelijk is, maar dat de afvoermogelijkheid daardoor niet toeneemt en een open verbinding juist meer risico's zou opleveren voor [appellant]. Volgens het college zal, wanneer het peil in de Mannezeesche Watergang hoger is dan het peil in de watergang langs de Eendrachtsweg bij het perceel van [appellant], water afstromen naar deze laatste watergang. De Afdeling acht dat niet onaannemelijk. [appellant] heeft deze stelling van het college ook niet gemotiveerd betwist, zodat de Afdeling geen aanleiding ziet om daaraan te twijfelen.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat het college ook in dit opzicht in strijd heeft gehandeld met artikel 3:2 van de Awb en dat de rechtbank dat niet heeft onderkend.

Het betoog slaagt.

24. Op de zitting heeft [appellant] toegelicht dat het uitvoeren van een aantal van de voorgestelde maatregelen heeft geleid tot een daling van de grondwaterstand op zijn perceel en het daardoor inklinken van de grond. Volgens [appellant] heeft dit gezorgd voor negatieve hydrologische gevolgen, omdat nutsleidingen in zijn gronden door het inklinken van de grond zijn gescheurd. Zoals is beschreven in hoofdstuk 6 van het Antea-rapport, kan mogelijk schade op het perceel ontstaan door ongelijkmatige zettingen onder de funderingen door een verlaging van de grondwaterstanden, of door een verlies van draagkracht van de fundering door te hoge grondwaterstanden. Deze conclusie acht de Afdeling plausibel. Gelet daarop acht de Afdeling het van belang dat wordt voorkomen dat als gevolg van de vergunde bouwactiviteiten een onbeheersbare grondwaterstand ontstaat als bedoeld in het Antea-rapport.

Overige hydrologische gevolgen

a. De verandering in de afwatering van het perceel van [appellant] volgens de STAB

25. In het STAB-verslag over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9B" staat in paragraaf 6.2 dat de in de memo van Arcadis voorgestelde maatregelen voldoende zijn om in normale weersomstandigheden het hemelwater dat op het perceel van [appellant] komt, af te voeren. In extreme weersomstandigheden ("bui 09"), wanneer hemelwater niet via het hemelwaterriool kan worden afgevoerd, hebben de beoogde watergangen rond het perceel van [appellant] volgens de STAB voldoende capaciteit om hemelwater te bergen. Anders dan [appellant] in zijn betoog veronderstelt heeft Arcadis de memo van 23 juli 2019 wel gebaseerd op berekeningen. In bijlage 2 van die memo is de bergingscapaciteit van de watergangen van maatregelen 2, 3 en 4 door Arcadis berekend op 654 m³. Hoewel deze berekening van Arcadis volgens de STAB incorrect is, omdat de watergangen een berging van 535 m³ hebben, is dat nog steeds ruim voldoende om hemelwater te bergen.

25.1. In het STAB-verslag over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D" is in paragraaf 5.1 ingegaan op de beoogde afwatering van het perceel van [appellant]. Daar staat dat het perceel van [appellant] is gedraineerd, waarbij het water vanaf het perceel in de richting van de watergang langs de Eendrachtsweg stroomt. De bestaande drainage kan blijven functioneren op de huidige wijze, zolang de watergang ter hoogte van het perceel niet wordt aangetast. De STAB verwijst naar de conclusie in het STAB-verslag over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9B" dat de beoogde maatregelen voldoende zijn om het hemelwater dat op het perceel van [appellant] valt af te voeren.

b. Toestromend hemelwater volgens de STAB

26. In het STAB-verslag over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9B" is in paragraaf 6.3 ingegaan op toestromend hemelwater vanaf het plangebied richting het lager gelegen perceel van [appellant]. Volgens de STAB kan het afstromen van water worden voorkomen door het opvangen van het water in het plangebied en het afvoeren daarvan via een

hemelwatersysteem zoals is beoogd. Langs de weg zullen eveneens trottoirbanden aangelegd worden om te voorkomen dat water direct kan afstromen naar het perceel van [appellant]. Het grondwaterpeil in de gebieden van de uitwerkingsplannen zal dalen, aangezien het hemelwater in principe wordt afgevangen met het hemelwaterriool en niet meer infiltreert naar het grondwater. Omdat onduidelijk is of daardoor wordt voorkomen dat water afstroomt naar het perceel van [appellant], is blijkens een notitie van Arcadis ervoor gekozen om de watergangen rond het perceel van [appellant] overcapaciteit te geven.

26.1. In het STAB-verslag over het uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D" is in paragraaf 5.2 ingegaan op toestromend water. Daar staat dat uit een e-mail van het waterschap Scheldestromen van 5 maart 2018 blijkt dat sprake is van voldoende bergingscapaciteit in het plangebied. Volgens de STAB is in de waterparagraaf bij het uitwerkingsplan afstroming als aandachtspunt opgenomen. Indien tijdelijk sprake is van het bergen van water op straat en het water zich kan verzamelen op het laagste punt, zou daardoor wateroverlast kunnen ontstaan. Het laagste punt bevindt zich langs de perceelsgrenzen van [appellant]. In het plangebied is een weg voorzien langs de perceelsgrenzen met [appellant]. Beoogd is deze weg 'op een oor' te leggen en af te laten wateren in de richting van de watergang (maatregel 2) tussen de weg en het perceel van [appellant]. Volgens een berekening heeft deze watergang voldoende capaciteit om dit water te kunnen bergen. De STAB concludeert dat het vervallen van de bestaande drainage en het dempen van de watergang langs de Eendrachtsweg (in het verlengde van het perceel van [appellant]) niet hoeft te leiden tot een toename van de toevoer van water naar het perceel van [appellant].

De STAB heeft ook de gevolgen van zware buien als gevolg van klimaatverandering in het verslag betrokken. Het perceel van [appellant] is kwetsbaarder voor wateroverlast dan het omliggende gebied omdat het lager ligt. Voor het bepalen van de benodigde capaciteit van het hemelwaterriool, waarvan de hydrologische voorzieningen op het perceel van [appellant] feitelijk deel uitmaken, is uitgegaan van een bui 08/09. Dat is in overeenstemming met het beleid van de gemeente Middelburg in het uitgebreid gemeentelijk rioleringsplan.

Het STAB-verslag in deze procedure over de overige hydrologische gevolgen

27. De derde onderzoeksvraag aan de STAB in het kader van de procedure luidt:

"Geven de bevindingen in het onderzoek van Anteagroup van 26 november 2021 over de wijzigingen in de grondwaterstand op het perceel aanleiding tot andere inzichten over de beoordeling van de overige hydrologische gevolgen in het STAB-verslag van 5 september 2019 over de uitwerkingsplannen "Mortiere fase 9B" en "Mortiere fase 9C" en het STAB-verslag van 10 maart 2021 over uitwerkingsplan "Mortiere fase 9D" in het licht van door Arcadis voorgestelde maatregelen in de memo van 23 juli 2019?"

27.1. De STAB is in hoofdstuk 4 van het verslag ingegaan op deze onderzoeksvraag. In paragraaf 4.3 staat dat uit het onderzoek van Anteagroup niet blijkt dat de voorgestelde maatregelen onvoldoende zijn ter voorkoming van negatieve hydrologische gevolgen sinds 2006/2007. Verder zijn de grondwaterstanden op het perceel van [appellant] sinds 2018 gedaald als gevolg van de maatregelen op en om deze percelen. Gelet hierop is er voor de STAB geen aanleiding om de overige hydrologische gevolgen anders te beoordelen dan in de eerdere STAB-verslagen is gedaan. De maatregelen zoals door Arcadis voorgesteld zijn afdoende om de percelen van [appellant] hydrologisch te isoleren van wateroverlastgevende

effecten uit het plangebied Mortiere. De meeste neerslag die in het plangebied valt wordt afgevoerd via de riolering naar het oppervlaktewatersysteem benedenstrooms van de percelen van [appellant]. Volgens de STAB is door de maatregelen op de perceelsgrenzen de beïnvloeding van het plangebied naar de gronden van [appellant] minimaal. Bij extreme buien is er voldoende berging in het systeem om wateroverlast te voorkomen.

Volgens de STAB is door deze hydrologische isolatie [appellant] voor een goede ontwatering van zijn gronden aangewezen op maatregelen op het eigen terrein. In de reactie van 10 mei 2021 (bijlage 10.6 bij het rapport van Anteagroup) heeft Arcadis een analyse gemaakt van aanwezige drainage op het perceel van [appellant]. Daaruit blijkt dat de bestaande drainagedichtheid op zijn woonperceel onvoldoende is om hoge grondwaterstanden als gevolg van de neerslag op het eigen terrein te voorkomen.

Het oordeel van de Afdeling over de overige hydrologische gevolgen

28. In de bespreking van de STAB-verslagen over de uitwerkingsplannen Mortiere fases 9B en 9D is al ingegaan op de gevolgen van de bouwplannen voor de afwatering van het perceel van [appellant] en voor het toestromen van hemelwater richting zijn perceel. In die verslagen is geconcludeerd dat de watergangen rondom het perceel van [appellant] voldoende bergingscapaciteit hebben voor de afwatering van het perceel van [appellant] en voor toestromend hemelwater. In het STAB-verslag in deze procedure staat dat er geen aanleiding is om de hydrologische gevolgen in de eerdere STAB-verslagen anders te beoordelen. Volgens de STAB is er voldoende berging in het systeem om wateroverlast te voorkomen. Gelet op deze bevindingen ziet de Afdeling geen aanleiding om eraan te twijfelen dat de voorgestelde maatregelen voldoende zijn om negatieve hydrologische gevolgen door een verandering in de afwatering van het perceel van [appellant] of door toestromend hemelwater richting zijn perceel, te voorkomen. De STAB heeft verder gesteld dat de bestaande drainagedichtheid op het woonperceel van [appellant] onvoldoende is om hoge grondwaterstanden als gevolg van neerslag op het eigen terrein te voorkomen. In dat verband merkt de Afdeling op dat het de eigen verantwoordelijkheid van [appellant] is om te zorgen voor een goed drainagestelsel op zijn perceel.

Conclusie

29. Gelet op wat is overwogen onder 20 en 23 zijn de hoger beroepen gegrond. De aangevallen uitspraken van de rechtbank moeten worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou moeten doen, zal de Afdeling de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond verklaren. Verder zal de Afdeling de besluiten op bezwaar van 24 november 2020, 23 februari 2021 en 27 juli 2021 vernietigen voor zover daarmee niet is voorzien in het treffen van afdoende deugdelijke aanvullende maatregelen om te voldoen aan het uitgangspunt van de voorwaardelijke verplichting. Daarbij betreft het met name het aspect grondwater en het vijf- tot tienjaarsrisico op het overlopen van de afvoer van de hemelwaterriolering op het terrein van [appellant]. Het college moet met inachtneming van deze uitspraak binnen de hierna vermelde termijn in zoverre nieuwe besluiten op bezwaar nemen met aanvullende maatregelen om op deze punten te voldoen aan de voorwaardelijke verplichting.

30. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de door het college te nemen nieuwe besluiten slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

31. Het college moet de proceskosten in beroep en hoger beroep vergoeden. De Afdeling merkt de hoger beroepen aan als samenhangend als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. [appellant] heeft op het proceskostenformulier aangegeven kosten te hebben gemaakt voor het laten opstellen van deskundigenverslagen door Sweco over de hydrologische gevolgen van de bouwplannen voor zijn perceel. Gelet op de inhoud van deze verslagen en de relevantie daarvoor bij de te beantwoorden rechtsvragen in deze procedure, zal de Afdeling het college veroordelen in de door [appellant] in dit verband gemaakte kosten van in totaal € 7.467,22.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 1 juli 2021, in zaak nr. 20/10360, en van 31 augustus 2022 in zaken nrs. 21/1465 en 21/3627;

III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Middelburg van 24 november 2020, kenmerk 58850, 23 februari 2021, kenmerk 55327, en 27 juli 2021, kenmerk 129394, voor zover met die besluiten niet is voorzien in het treffen van aanvullende maatregelen om te voldoen aan de voorwaardelijke verplichting die is opgenomen in de uitwerkingsplannen "Mortiere fase 9B" en "Mortiere fase 9D", in het bijzonder ter voorkoming van negatieve gevolgen voor het grondwaterniveau op het perceel van [appellant] en ter voorkoming van het vijf- tot tienjaars kunnen overlopen van de afvoer van de hemelwaterriolering op datzelfde perceel;

V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Middelburg op om binnen 12 weken na verzending van deze uitspraak in zoverre nieuwe besluiten op bezwaar te nemen en deze op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

VI. bepaalt dat tegen de te nemen nieuwe besluiten slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Middelburg tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 14.029,72, waarvan € 6.562,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Middelburg aan [appellant] het door hem voor de behandeling van de beroepen en de hoger beroepen betaalde griffierecht van € 903,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Venema
voorzitter

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 januari 2024

195-970