

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ7465
Datum uitspraak	27 maart 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 juli 2010 heeft het algemeen bestuur het peilbesluit "Steenbergen/Brabantse Wal" vastgesteld.

Volledige tekst

201108064/1/A4.

Datum uitspraak: 27 maart 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging Vereniging IVN Groene Zoom, gevestigd te Bergen op Zoom, en anderen
(hierna: IVN en anderen),

tegen de uitspraak van de rechtbank Breda van 1 juni 2011 in zaak nr. 10/4327 in het geding
tussen:

IVN en anderen,

en

het algemeen bestuur van waterschap Brabantse Delta.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juli 2010 heeft het algemeen bestuur het peilbesluit
"Steenbergen/Brabantse Wal" vastgesteld.

Bij uitspraak van 1 juni 2011 heeft de rechtbank het door IVN en anderen daartegen
ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 21 juli 2010 vernietigd en bepaald dat de
rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben IVN en anderen hoger beroep ingesteld.

Het algemeen bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

IVN en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 januari 2013, waar IVN en anderen,
vertegenwoordigd door W.A.M. de Haan, en het algemeen bestuur, vertegenwoordigd door
mr. D.I. Jansen-Jonkers en J.C.C. van Tilburg, werkzaam bij het waterschap, zijn verschenen.

Overwegingen

Aanvulling op het beroepschrift

1. Op 24 december 2012 is een aanvulling op het beroep van IVN en anderen ingediend. Het algemeen bestuur betoogt dat het door de late indiening van deze aanvulling onvoldoende gelegenheid heeft gehad om daar adequaat op te reageren. Volgens hem dient deze aanvulling dan ook wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te worden gelaten.

1.1. De aanvulling is meer dan tien dagen voor de zitting en daarmee binnen de termijn als bedoeld in artikel 8:58 van de Algemene wet bestuursrecht ingediend. Gelet voorts op de aard van de aanvulling en de beperkte omvang ervan, is er geen grond om de aanvulling buiten beschouwing te laten. Daarbij wordt nog in aanmerking genomen dat het algemeen bestuur hierop ter zitting een reactie heeft kunnen geven en dit ook heeft gedaan.

De aangevallen uitspraak

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het besluit van 21 juli 2010 vernietigd, maar bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Het hoger beroep is gericht tegen het in stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit.

Formele gronden

3. IVN en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat het algemeen bestuur over de ingediende zienswijzen geen expliciet besluit hoefde te nemen en dat uit de omstandigheid dat in het peilbesluit geen voorbehoud is gemaakt kan worden afgeleid dat het algemeen bestuur de inspraaknotitie, waarin de zienswijzen zijn beoordeeld, voor zijn rekening heeft genomen. Zij voeren hiertoe aan dat het algemeen bestuur tijdens de vergadering van 21 juli 2010 heeft besloten nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid van splitsing van peilvakken, hetgeen volgens IVN en anderen meebrengt dat hun zienswijze ter zake gegrond was.

3.1. De Afdeling stelt voorop dat geen rechtsregel het algemeen bestuur ertoe verplicht om op elke ingekomen zienswijze afzonderlijk in te gaan en deze uitdrukkelijk gegrond of ongegrond te verklaren. Het behoeft de inspraaknotitie niet voor zijn rekening te nemen, nu deze notitie slechts ambtelijke reacties op de zienswijzen en ambtelijke adviezen aan het algemeen bestuur bevat. Wel diende het de zienswijzen in zijn besluitvorming te betrekken.

Uit de omstandigheid dat het algemeen bestuur een peilbesluit heeft genomen dat niet voorziet in splitsing van peilvakken zoals door IVN en anderen in hun zienswijzen voorgestaan, kan niet worden afgeleid dat het algemeen bestuur de zienswijzen niet bij zijn besluitvorming heeft betrokken. In het peilbesluit is uitdrukkelijk vermeld dat ook de inspraaknotitie is gezien. Dat in de vergadering van 21 juli 2010 gesproken is over nader onderzoek naar de mogelijkheid van een dergelijke splitsing, wijst daar ook op. De rechtbank heeft dan ook terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de inspraaknotitie niet door het algemeen bestuur bij de besluitvorming is betrokken.

Het betoog faalt.

4. IVN en anderen betogen verder dat de rechtbank, door te overwegen dat zij door het hun niet toezenden van een exemplaar van het peilbesluit niet in hun belangen zijn geschaad, heeft miskend dat mogelijk anderen die zienswijzen hebben ingediend en het besluit evenmin hebben gekregen, wel in hun belangen zijn geschaad.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 13 juli 2011 in

zaak nr. 201008514/1/M3) kan een onregelmatigheid die dateert van na het nemen van het bestreden besluit de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Reeds daarom heeft de rechtbank in de onregelmatigheid in de toezending van het besluit van 21 juli 2010 terecht geen grond gevonden om dat besluit te vernietigen.

Het betoog faalt.

Wettelijk kader

5. Ingevolge artikel 5.2, eerste lid, van de Waterwet is een beheerder verplicht voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen.

Ingevolge het tweede lid worden in een peilbesluit waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren vastgesteld, die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd.

Ingevolge het derde lid vindt de aanwijzing plaats bij of krachtens provinciale verordening voor zover het betreft regionale wateren. Bij de verordening kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het peilbesluit.

Ingevolge artikel 5.4 van de Verordening water Noord-Brabant (hierna: de verordening) stelt het algemeen bestuur een of meer peilbesluiten vast voor de oppervlaktewaterlichamen in de gebieden die zijn aangegeven op de kaart in bijlage IV bij de verordening.

Ingevolge artikel 5.5, eerste lid, bevat het peilbesluit, onverminderd artikel 5.2, tweede lid, van de wet, een kaart met de begrenzing van het gebied waarbinnen de oppervlaktewaterlichamen gelegen zijn waarop het peilbesluit betrekking heeft.

Ingevolge het tweede lid gaat het peilbesluit vergezeld van een toelichting, waarin ten minste zijn opgenomen:

- a. de aan het besluit ten grondslag liggende afwegingen en uitkomsten van de verrichte onderzoeken;
- b. een aanduiding van de veranderingen van de waterstanden ten opzichte van een geldend peilbesluit, dan wel de bestaande situatie in het geval dat er nog geen peilbesluit geldt;
- c. een aanduiding van de gevolgen van de te handhaven waterstanden voor de diverse belangen.

6. Het algemeen bestuur heeft op grond van artikel 5.4 van de verordening, in samenhang met bijlage IV bij de verordening, voor het gebied, aangeduid als Steenbergen/Brabantse Wal, een peilbesluit vastgesteld. Aan dit besluit liggen de peilenplannen Cruislandse Kreken van 8 mei 2008 en Rietkreek-Langewater van 15 juni 2009, beide opgesteld door DHV, en Brabantse Wal van 11 mei 2009 en Oude Prinslandse Polder van 26 augustus 2009, beide opgesteld door Royal Haskoning (hierna: de peilenplannen), ten grondslag.

Natuurbeschermingswet 1998

7. IVN en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het algemeen bestuur ten onrechte heeft geconcludeerd dat geen passende beoordeling in de zin van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) is vereist. IVN en anderen voeren daartoe aan dat het algemeen bestuur in de notitie "Inventarisatie van de effecten van peilbesluit Steenbergen-Brabantse Wal op Natura 2000" (hierna: de inventarisatie) ten onrechte slechts heeft gezien of significant verstorende effecten te

verwachten zijn en niet tevens of verslechtering van de kwaliteit van habitats of habitats van soorten kan optreden. Voorts stellen zij dat het algemeen bestuur in de inventarisatie ten onrechte niet de negatieve effecten van het peilbesluit voor de Noordpolder op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal heeft onderzocht.

IVN en anderen kunnen zich verder niet vinden in het door het algemeen bestuur overgelegde concept van de "Voortoets Peilbesluit Steenbergen-Brabantse Wal" (hierna: de voortoets), waarin wordt geconcludeerd dat het peilbesluit niet tot significant negatieve gevolgen leidt. Zij voeren in dit verband aan dat een beoordeling ontbreekt van de effecten van civieltechnische werken die samenhangen met de peilverhoging en van de effecten op het bemalingsgebied Driepolders.

7.1. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998, houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan, voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

7.2. De rechtbank heeft het peilbesluit terecht aangemerkt als een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998. Voor de beantwoording van de vraag of een passende beoordeling moet worden gemaakt, dient ingevolge het tweede lid te worden beoordeeld of het peilbesluit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

7.3. In de voortoets is geconcludeerd dat het peilbesluit geen effect heeft op de instandhoudingsdoelen van de vier nabijgelegen Natura 2000-gebieden Brabantse Wal, Zoommeer, Markiezaat en Krammer-Volkerak. Omdat effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen habitattypen, habitatrichtlijnsoorten en vogelrichtlijnsoorten zijn uitgesloten, ontstaat er volgens de voortoets met zekerheid geen significant negatief effect op de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten.

7.4. Anders dan IVN en anderen stellen, is zowel in de inventarisatie als in de voortoets uitdrukkelijk het Natura 2000-gebied Brabantse Wal betrokken. Het peilbesluit voorziet verder niet in het realiseren van civieltechnische werken. Derhalve behoeften deze in de voortoets niet te worden meegenomen. Ter zitting is voorts gebleken dat het ook door IVN en anderen genoemde bemalingsgebied Driepolders in de voortoets is betrokken. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat IVN en anderen voor het overige geen concrete

aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van de voorttoets naar voren hebben gebracht, heeft de rechtbank het terecht aannemelijk geacht dat het peilbesluit geen significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Het algemeen bestuur behoefde derhalve geen passende beoordeling te maken. Het betoog faalt.

Peilbesluit als instrument tegen verdroging

8. IVN en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de peilen in verschillende peilvakken te laag zijn vastgesteld, gelet op de natuurdoelstellingen voor het gebied zoals het herstellen van de verdroging in natte natuurplekjes (hierna: NNP's) in uiterlijk 2015. IVN en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het peilbesluit niet hét instrument is om de natuurdoelstellingen te realiseren, maar slechts één van de instrumenten daartoe. Andere instrumenten zijn volgens IVN en anderen ontoereikend om de natuurdoelstellingen te behalen.

8.1. In paragraaf 6.1 van het waterbeheerplan Brabantse Delta 2010-2015, vastgesteld door het algemeen bestuur op 9 december 2009 (hierna: het waterbeheerplan) is als doelstelling het optimaliseren van het peilbeheer vermeld. Daarbij is vermeld dat het waterschap en de provincie Noord-Brabant in 2015 de verdroging in NNP's hebben hersteld. Het algemeen bestuur heeft zich onder verwijzing naar paragraaf 6.2.1 van het waterbeheerplan op het standpunt gesteld dat verschillende maatregelen mogelijk zijn om de verdroging van NNP's tegen te gaan, waarvan het verhogen van het peil slechts één is. In paragraaf 6.2.1 van het waterbeheerplan zijn onder het kopje "Peilbeheer optimaliseren" verwijderen van sloten en greppels, ophogen van slootbodems, verhogen van waterpeilen en verminderen van drainage als voorbeelden vermeld.

Het algemeen bestuur stelt zich verder op het standpunt dat een inrichtingsplan is vereist om de verschillende maatregelen, die nodig zijn om tot effectieve natuurontwikkeling te komen, op elkaar af te stemmen. Voor veel van de gebieden is nog geen inrichtingsplan vastgesteld. Verhogen van het peil zonder inrichtingsplan is volgens het algemeen bestuur niet zinvol, zolang niet duidelijk is of, en zo ja, in hoeverre het peil moet worden verhoogd voor een effectieve natuurontwikkeling. Het peilbesluit is derhalve volgend aan de ontwikkelingen in een bepaald gebied en niet leidend. Indien zich met betrekking tot een gebied nieuwe ontwikkelingen voordoen, zoals het gereedkomen van een nieuw inrichtingsplan, zal het peilbesluit daaraan worden aangepast, aldus het algemeen bestuur.

8.2. Aannemelijk is dat verhogen van het peil een belangrijk instrument is om verdroging tegen te gaan, zij het niet het enige, gezien de in paragraaf 6.2.1 van het waterbeheerplan vermelde maatregelen. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat het peilbesluit volgend is aan de ontwikkelingen in een gebied en het peilbesluit reeds op 21 juli 2010, derhalve vijftien jaar voor het einde van 2015, is genomen, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het algemeen bestuur in het hier aan de orde zijnde peilbesluit hogere peilen had moeten vaststellen met het oog op de natuurdoelstellingen.

Het betoog faalt.

Belangenafweging

9. IVN en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat aan het peilbesluit een onevenwichtige belangenafweging ten grondslag ligt waarbij onvoldoende gewicht is toegekend aan natuurbelangen. In dat verband stellen zij dat het algemeen bestuur bij het vaststellen van een peilbesluit ten onrechte uitgaat van de bestaande eigendoms- en

beheersituatie. Volgens hen moet het algemeen bestuur meer gewicht toekennen aan de toekomstige natuurfuncties binnen de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: de EHS). IVN en anderen betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat de gronden die deel uitmaken van de Augustapolder en de Auvergnepolder reeds geheel zijn verworven, zodat de eigendomssituatie aldaar geen grond biedt om bij het vaststellen van de peilen het natuurbelang niet te laten prevaleren. Zij wijzen er in dit verband op dat de in de peilenplannen vermelde doelrealisatie voor natuur in deze gebieden veelal minder dan de na te streven 70% bedraagt.

IVN en anderen voeren voorts aan dat de rechtbank heeft miskend dat het algemeen bestuur ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de invloed die het peil in de Noordpolder, waarop het peilbesluit mede ziet, heeft op het peil van het nabijgelegen "sense of urgency" gebied Groote Meer. In dat verband stellen zij dat het gebied Groote Meer onderdeel uitmaakt van de Brabantse Wal en het algemeen bestuur op grond van het convenant "Aanpak verdroging en verbetering van de waterkwaliteit Brabantse Wal" (hierna: het convenant) de verdroging moet aanpakken.

9.1. Het peilbesluit is krachtens artikel 5.2, eerste lid, van de Waterwet en artikel 5.4 van de verordening genomen. Die bepalingen verschaffen het algemeen bestuur beoordelingsvrijheid. Bij de uitoefening van die vrijheid hanteert het algemeen bestuur de Handleiding Peilbesluiten van het waterschap Brabantse Delta (hierna: de Handleiding). Hoofdstuk 5 van de Handleiding bevat een afwegingskader, bestaande uit een overzicht van uitgangspunten, in volgorde van prioriteit. Daarbij is vermeld dat de uitgangspunten niet allemaal glashard zijn, maar een richting geven voor de te maken afwegingen, en dat alleen de eerste vijf uitgangspunten in meer of mindere mate hard zijn. Het algemeen bestuur is derhalve niet gehouden om doorslaggevend gewicht toe te kennen aan natuurbelangen, maar kan, mits deugdelijk gemotiveerd, ook gewicht toekennen aan andere belangen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de prioritering niet uitsluitend natuurbelangen voorop worden gesteld. Dit wordt bevestigd in paragraaf 3.2.2 van de Handleiding, waarin is vermeld dat het uitgangspunt bij het vaststellen van nieuwe peilen in beginsel de bestaande functies en de vastgestelde nieuwe functies zijn, maar dat dit niet betekent dat het te voeren peilregime per definitie altijd ondergeschikt is aan de functies in het gebied. Volgens de Handleiding moet door een belangenafweging een zo gunstig mogelijk peil voor soms tegenstrijdige belangen worden vastgesteld, wat betekent dat er een compromis moet worden gezocht.

9.2. Ter nadere invulling van de hem toekomende beoordelingsvrijheid hanteert het algemeen bestuur onder meer het beleid dat hij bij het vaststellen van het peilbesluit rekening houdt met het huidige gebruik van de gronden, bijvoorbeeld ten behoeve van landbouw, en met vastgestelde concrete ontwikkelingen. Onder dergelijke ontwikkelingen verstaat het algemeen bestuur onder meer een vastgesteld inrichtingsplan. Verhogen van het peil zonder inrichtingsplan is volgens het algemeen bestuur niet zinvol, ook niet als ter plaatse geen agrarisch gebruik meer plaatsvindt, zolang niet duidelijk is of, en zo ja, in hoeverre het peil moet worden verhoogd voor een effectieve natuurontwikkeling. Verder voert het algemeen bestuur het beleid, dat ter plaatse van gronden die mede een agrarische functie hebben, in beginsel pas tot verhoging van het peil ten behoeve van de beoogde natuurfunctie wordt overgegaan indien die gronden zijn verworven. Zolang de verwerving niet is afgerond, kan de ontwikkeling van natuur niet ter hand worden genomen. Alleen in geval in een gebied slechts enkele percelen nog niet zijn verworven, maar de onteigeningsprocedure al is gestart, kan er aanleiding zijn om vooruitlopend op de verwerving hogere peilen vast te stellen, aldus het algemeen bestuur.

9.3. Gelet op het voorgaande heeft het algemeen bestuur er bij het nemen van het peilbesluit in redelijkheid voor kunnen kiezen om het peil ter plaatse van gronden die nog niet zijn verworven of waarvoor nog geen inrichtingsplan is opgesteld, niet te verhogen, ook indien in de betrokken peilvakken de doelrealisatie voor natuur van 70% nog niet wordt gehaald. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat de peilenplannen voor elk peilvak een motivering van de in het peilbesluit vastgestelde peilen bevatten, die in het verweerschrift in beroep voor de door IVN en anderen vermelde peilvakken nader is uitgewerkt. Gelet hierop heeft de rechtbank in het betoog van IVN en anderen terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het algemeen bestuur een onevenwichtige belangenafweging heeft gemaakt en het peilbesluit niet in redelijkheid heeft kunnen nemen.

9.4. Het betoog van IVN en anderen dat de gronden die deel uitmaken van de Augustapolder en de Auvergnepolder geheel zijn verworven, leidt niet tot een ander oordeel, nu het algemeen bestuur ter zitting onweersproken heeft gesteld dat voor die gronden ten tijde van het nemen van het peilbesluit nog geen inrichtingsplan was vastgesteld. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat, zoals het algemeen bestuur heeft toegelicht, de door IVN en anderen naar voren gebrachte omstandigheid dat een bestemmingsplan is vastgesteld waarin rekening is gehouden met de natuurdoelstelling voor de Augustapolder, niet betekent dat geen inrichtingsplan meer benodigd is.

Het algemeen bestuur heeft verder toegelicht dat de gronden in de Noordpolder nog niet zijn verworven en dat voor het gebied Groote Meer nog geen inrichtingsplan is vastgesteld. Het algemeen bestuur hoefde in het convenant dan ook geen aanleiding te vinden om in de Noordpolder een hoger peil vast te stellen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van Roessel
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 maart 2013

457-727