

Artikel

Kroniek Waterwet 2020

Mr. A. (Alexandra) Danopoulos, mr. S.F.J. (Stephan) Sluiter, mr. E.L. (Eline) van Leeuwen en mr. M.S. (Miriam) Simman*

1 Inleiding

In de tweede aflevering van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht van 2015 verscheen voor het laatst een rechtspraakoverzicht over de Waterwet (Wtw). Met deze kroniek Waterwet wordt het jaarlijkse overzicht nieuw leven ingeblazen. Deze bijdrage geeft een overzicht van de belangrijkste rechtspraak op het gebied van het waterrecht. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen rondom de watervergunning, het projectplan, lozingen, gedoogplichten, nadeelcompensatie, relativiteit en belanghebbendheid in relatie tot de Wtw. De Wtw is een van de wetten die (naar verwachting) in 2022 grotendeels op zal gaan in de Omgevingswet.¹ Per onderwerp gaan wij daarom in deze kroniek eveneens in op de wijze waarop het betreffende onderwerp in de Omgevingswet zal worden geïncorporeerd.

2 Watervergunning

In 2020 zijn verschillende relevante uitspraken gedaan die betrekking hebben op de watervergunning als bedoeld in paragraaf 1 van hoofdstuk 6 van de Wtw.

* Mr. A. Danopoulos is advocaat/partner bij Ploum te Rotterdam en universitair docent bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Mr. S.F.J. Sluiter is advocaat/partner bij Ploum te Rotterdam. Mr. E.L. van Leeuwen is advocaat-medewerker bij Ploum te Rotterdam. Mr. M.S. Simman is juridisch medewerker bij Ploum te Rotterdam.

1. De regels over het deltaprogramma, de deltacommissaris, het deltafonds en financiële bepalingen over de bekostiging van maatregelen voor primaire waterkeringen blijven na inwerkingtreding van de Omgevingswet in de Wtw. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 308.

2.1 Toetsingskader

Een aanvraag voor een watervergunning wordt ingevolge art. 6.21 Wtw afgewezen indien de verlening onverenigbaar is met de doelstellingen in art. 2.1 Wtw of de belangen bedoeld in art. 6.11 Wtw. In 2019 overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat art. 6.21 Wtw een limitatieve opsomming van weigeringsgronden kent en dat een eventuele weigering van de aangevraagde watervergunning slechts aan de orde is voor zover de aanvraag niet verenigbaar is met de doelstellingen die worden genoemd in art. 2.1 lid 1 Wtw.² Onder verwijzing naar die rechtspraak verklaarde de Afdeling eind 2020 dat beroepsgronden over de *noodzaak* van infrastructurele werkzaamheden niet kunnen leiden tot vernietiging van een watervergunning.³ De limitatieve opsomming van weigeringsgronden vormt volgens de rechtbank Den Haag verder een rechtsgeldige beperking van het algemene uitgangspunt uit art. 3:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat het bestuursorgaan alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen dient af te wegen.⁴

De Afdeling bevestigde recent nog eens dat eventuele privaatrechtelijke belemmeringen geen rol spelen bij de toetsing van de watervergunning.⁵ In casu was vergunning verleend voor de demping van een sloot. Door tegenstanders werd aangevoerd dat een in de watervergunning opgenomen alternatieve route voor scheepvaart niet doorvoerbaar zou zijn, omdat voor het gebruik daarvan toestemming van derden benodigd was, en zij deze toestemming niet zouden geven. Dit betoog werd niet gevolgd door de Afdeling. Zij verwijst in dat kader naar een uitspraak uit 2016, waarin zij oordeelde dat evidente privaatrechtelijke belemmeringen geen reden kunnen

2. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:887, r.o. 23.2.

3. ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2809, r.o. 9.1.

4. Rb. Den Haag 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11282, r.o. 4.2.

5. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:58, r.o. 3.4.

vormen om een vergunningaanvraag te weigeren, nu het al dan niet bestaan daarvan niet valt te herleiden tot een van de doelstellingen genoemd in art. 2.1 lid 1 Wtw.⁶ Van Kempen merkt op dat het ontbreken van toestemming voor het gebruik van een alternatieve vaarroute ook kon worden gezien als een omstandigheid die in strijd is met doelstellingen van de Wtw, omdat daardoor de facto een alternatieve vaarroute ontbreekt.⁷

De rechtbank Noord-Holland oordeelde dat een evidente privaatrechtelijke belemmering wel reden kan zijn om een vergunningaanvraag ingevolge de Wtw buiten behandeling te laten.⁸ De rechtbank sluit aan bij jurisprudentie over een omgevingsvergunning voor bouwen, waaruit volgt dat een aanvrager niet als belanghebbende wordt aangemerkt indien aannemelijk wordt gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt. Het verzoek om een omgevingsvergunning is in dat geval geen aanvraag als bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb, zodat het verzoek buiten behandeling wordt gelaten.⁹ De rechtbank toetst aan dit criterium en oordeelt dat in casu niet aannemelijk is gemaakt dat het project niet kan worden verwezenlijkt.¹⁰

De Afdeling bevestigde deze redeneerlijn in een recente uitspraak, die draaide om een vergunningaanvraag door een veerdienst voor het vervangen van vier stalen afmeerpalen op (water)gronden in eigendom van de Staat.¹¹ De Afdeling stelt vast dat niet op voorhand duidelijk is dat de benodigde privaatrechtelijke toestemming van de Staat niet zal worden verkregen en acht de veerdienst belanghebbende bij de aanvraag. Vervolgens oordeelt de Afdeling in lijn met vaste rechtspraak dat het ontbreken van een privaatrechtelijke toestemming geen reden vormt om de vergunningaanvraag te weigeren, gelet op de limitatieve opsomming van weigeringsgronden ingevolge art. 6.21 jo. art. 2.1 lid 1 Wtw.

2.2 Reikwijdte vergunningplicht

De rechtbank Oost-Brabant oordeelde dat voor het direct terugbrengen van onttrokken grondwater in infiltratiebassins geen vergunning op grond van de Wtw nodig was, nu reeds een onttrekkingsvergunning was verleend.¹² Het terugbrengen van water in infiltratiebassins is volgens de rechtbank niet hetzelfde als infiltreren zoals bedoeld in art. 6.5 onder c Wtw, nu infiltreren in art. 1.1 is gedefinieerd als 'het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater'. Daarvan was in casu geen sprake. Het terugbrengen kon evenmin kwalificeren als lozing in de zin van art. 6.1 Wtw.

2.3 Beleidsregels

Het kan voorkomen dat beleid in strijd wordt geacht met de wet. De Afdeling heeft op 9 december 2020 geoordeeld dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat bij verlening van een watervergunning de zogenaamde '10%-norm' ten aanzien van cumulatieve vissterfte voor zalm en schieraal uit art. 5 lid 1 van de 'Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren' niet had mogen toepassen, omdat deze norm niet overeenkomstig art. 2.10 Wtw is vastgesteld.¹³ Art. 2.10 Wtw schrijft namelijk voor dat normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Wm), in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in art. 4 van de Kaderrichtlijn Water. De 10%-norm beoogt de schadelijke effecten van waterkrachtcentrales op de visstand voor zalm en schieraal te beperken en de stabiliteit van deze soorten te garanderen. De 10%-norm is daarmee volgens de Afdeling een norm voor de ecologische kwaliteit van watersystemen als bedoeld in art. 2.10 Wtw. Dit heeft tot gevolg dat de 10%-norm krachtens hoofdstuk 5 van de Wm had moeten worden vastgesteld. De Afdeling stelt vervolgens vast dat de 10%-norm niet krachtens hoofdstuk 5 Wm is vastgesteld. De minister heeft daarom ten onrechte aan de 10%-norm getoetst en de inhoud van de vergunning daarop gebaseerd.

Door Handgraaf zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij deze uitspraak.¹⁴ Hij betoogt dat de 10%-norm een norm is voor het effect van waterkrachtcentrales en niet voor de ecologische kwaliteit van watersystemen als bedoeld in art. 2.10 Wtw. Hij zet daarnaast vraagtekens bij het oordeel van de Afdeling dat normen voor chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen uitsluitend krachtens hoofdstuk 5 Wm mogen worden vastgesteld. Dit wijkt af van eerdere rechtspraak van de Afdeling.¹⁵ De strikte interpretatie van art. 2.10 Wtw vormt volgens Handgraaf 'een aanzienlijke bedreiging voor de houdbaarheid van de huidige systematiek van vergunningverlening voor wateractiviteiten'.

In een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant over een vergunningaanvraag van Refresco voor de uitbreiding van grondwateronttrekking oordeelde de rechtbank dat het bevoegd gezag ten onrechte had getoetst aan het beleid dat gold ten tijde van de vergunningaanvraag in plaats van het beleid dat gold ten tijde van vergunningverlening.¹⁶ Daarbij wordt gewicht toegekend aan het feit dat in het nieuwe beleid geen overgangsrecht is opgenomen. Volgens de rechtbank is geen sprake van omstandigheden die maken dat het bevoegd

6. ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:850, r.o. 4.1.

7. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:58, M en R 2021/39 m.nt. J.J.H. van Kempen.

8. Rb. Noord-Holland 1 april 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:2702, r.o. 5.4.

9. ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2717, r.o. 2.2 en 2.3.

10. Rb. Noord-Holland 1 april 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:2702, r.o. 4.3.

11. ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:846.

12. Rb. Oost-Brabant 17 november 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5062, r.o. 6.3.

13. ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, r.o. 6.3; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2931, r.o. 4.6; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2932, r.o. 6.3.

14. ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, M en R 2021/30.

15. ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3353, r.o. 9.1 en ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3249, r.o. 2.14.

16. Rb. Oost-Brabant 1 april 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:1946, r.o. 9.5.

gezag in redelijkheid van geldig beleid heeft kunnen afwijken met toepassing van art. 4:84 Awb.

In een voorlopige voorzieningenprocedure bij de Afdeling stond ter discussie of een passage uit de 'Beleidsregels Graven en dempen' kwalificeerde als een richtsnoer of een beleidsregel. Uit de passage volgde dat een demping binnen een straal van 2,5 km moest worden gecompenseerd.¹⁷ De Afdeling oordeelde dat gelet op de tekst en gezien de vorm en de inhoud van de beleidsregels en de daarbij behorende toelichting geen grond bestond voor de opvatting dat de betreffende passage geen beleidsregel betrof in de zin van art. 4:81 Awb.¹⁸ De passage maakt deel uit van een hoofdstuk met de titel 'Toetscriteria waaronder dempen is toegestaan' en ook naar zijn aard ging het om een eis die als toetscriterium bruikbaar was en daarvoor als beleidsregel kon dienen.

2.4 Procedureel

In een afdelingsuitspraak van 12 februari 2020 stond de vraag centraal of tot een inrichting die meststoffen verwerkt een IPPC-installatie als bedoeld in art. 6.27 lid 1 Wtw behoort, waardoor gecoördineerde besluitvorming zou moeten plaatsvinden.¹⁹ Op grond van art. 6.27 Wtw moet een aanvraag tot verlening of wijziging van een watervergunning die betrekking heeft op (onder meer) een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort, namelijk gelijktijdig worden ingediend met een aanvraag tot verlening of wijziging van een omgevingsvergunning milieu (art. 2.1 lid 1 onder e Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). De Afdeling overweegt dat voor de vraag of tot een inrichting voor mestverwerking een IPPC-installatie als bedoeld in art. 6.27 lid 1 Wtw behoort, het bewerkingsproces zoals beschreven in de vergunningaanvraag bepalend is. Zij oordeelt vervolgens dat de mestverwerkingsinstallatie geen IPPC-installatie vormt als bedoeld in categorie 5.3 onder b van bijlage I bij de Richtlijn Industriële Emissies. Dit heeft tot gevolg dat geen verplichting bestaat tot gecoördineerde besluitvorming.

De procedurele voorschriften uit hoofdstuk 1, afdeling 2 van de Crisis- en herstelwet (Chw) zijn van toepassing op alle besluiten, waaronder watervergunningen, die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de in bijlage I bij de Chw genoemde categorieën van projecten en op de in bijlage II bij de Chw genoemde projecten (art. 1.1 lid 1 onder a Chw). In 2020 zag de Afdeling zich voor de vraag gesteld of de werkzaamheden waarvoor een watervergunning was verleend binnen de reikwijdte vielen van categorie 5.1 van bijlage I Chw: de aanleg of wijziging van hoofdwegen als bedoeld in art. 9 Tracéwet. De Afdeling oordeelt dat de werkzaamheden waarvoor de watervergunning is verleend, in zodanig verband staan met het tracébesluit dat die werk-

zaamheden onder het bereik van art. 20 Tracéwet en daarmee art. 1.1 lid 1, aanhef en onder a, Chw vallen.²⁰

2.5 Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zal een watervergunning een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit gaan heten. Art. 5.1 Omgevingswet bevat de grondslag voor een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, zoals een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam of een wateronttrekkingsactiviteit. In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn de wateractiviteiten aangewezen waarvoor een vergunningplicht geldt. Bovendien kunnen waterschappen in hun waterschapverordening wateractiviteiten aanwijzen die enkel met een omgevingsvergunning mogen worden uitgevoerd. Aanvragen voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten worden beoordeeld aan de hand van afdeling 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving²¹ en de eventuele beoordelingsregels die gesteld zijn in waterschapverordeningen.²² Het stellen van maatwerkregels is geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. In beginsel wordt bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd.²³ De wateractiviteiten die met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moeten worden voorbereid, zijn opgenomen in art. 10.24 Omgevingsbesluit.²⁴ Dit betreft bijvoorbeeld lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam voor het lozen van afvalwater afkomstig van een IPPC-installatie. De aanvrager van een omgevingsvergunning kan daarnaast verzoeken de aanvraag te behandelen met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.²⁵

3 Projectplan

Wanneer de beheerder van een waterstaatswerk een waterstaatswerk wil aanleggen of wijzigen, dient hij vooraf op grond van art. 5.4 Wtw een projectplan vast te stellen. Het projectplan kan enkel worden vastgesteld ten behoeve van de in art. 2.1 Wtw genoemde doelstellingen.²⁶ Een projectplan is vereist wanneer de voorgenomen werkzaamheden de normatieve toestand van het waterstaatswerk (richting, vorm, constructie en afmeting) veranderen. Voor herstelwerkzaamheden en onderhoud is geen projectplan vereist.²⁷ Een projectplan is een (appellabel) besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat de regels uit de Awb, en daarmee ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, gelden wanneer de beheerder het projectplan vaststelt. De beheerder is verplicht een projectplan vast te stellen

17. VrABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1055.

18. VrABRvS 5 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1055, r.o. 5.4.

19. ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:441 (handhaving) en ECLI:NL:RVS:2020:442 (watervergunning).

20. ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2809, r.o. 8.2.

21. Volgens art. 5.24 Omgevingswet.

22. De grondslag voor deze beoordelingsregels staat in art. 5.30 Omgevingswet.

23. Art. 16.62 Omgevingswet.

24. Op grond van art. 16.65 lid 1 onder a Omgevingswet.

25. Art. 16.65 lid 1 onder b Omgevingswet.

26. ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3084, r.o. 5.3.

27. Rb. Rotterdam 19 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7255, r.o. 9.3.

voor het aanleggen of wijzigen van een waterstaatswerk. De beheerder heeft echter wel beleidsruimte bij de keuze het projectplan al dan niet vast te stellen wanneer een belanghebbende hem verzoekt om een projectplan vast te stellen. Dit betekent dat de rechterlijke toets in ieder geval op dat punt terughoudend is. Zo overweegt de Afdeling dat de bestuursrechter bij de afwijzing van een verzoek om een projectplan vast te stellen, zich moet beperken tot de vraag of de beheerder dit in redelijkheid binnen de doelstellingen van de Wtw heeft kunnen doen.²⁸ Als de beheerder een projectplan vaststelt, is het aan de beheerder om alle betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Bij het vaststellen van het projectplan dienen de belangen van betrokkenen op een kenbare wijze bij de besluitvorming te zijn betrokken. Het is dan aan de beheerder om deze belangen af te wegen tegen het algemene veiligheidsbelang. De rechterlijke toetsing is daarmee marginaal.²⁹ Verder dient de beheerder de besluitvorming zorgvuldig voor te bereiden en deugdelijk te motiveren.³⁰ Bij de keuze voor een eventueel alternatief moeten eveneens alle betrokken belangen worden afgewogen. Ook hierbij heeft de beheerder beleidsruimte.³¹

Hoewel het projectplan in principe vormvrij is, worden er wel eisen gesteld aan de inhoud hiervan.³² In art. 5.4 Wtw wordt een aantal inhoudelijke eisen omschreven. Zo bepaalt art. 5.4 lid 2 Wtw dat het projectplan minstens het project zelf en de wijze van uitvoering beschrijft. Daarnaast moet in het projectplan een beschrijving van de te treffen voorzieningen zijn opgenomen, die erop gericht zijn nadelige gevolgen bij de uitvoering van het werk ongedaan te maken of zo veel mogelijk te beperken. Dit betekent niet dat de gevolgen geheel niet nadelig mogen zijn. Ook hoeven niet alle betrokkenen het eens te zijn met de te nemen maatregelen.³³ Als er nadelige gevolgen optreden, dan volstaat het als de beheerder deze nadelige gevolgen omschrijft, aangeeft welke voorzieningen er getroffen kunnen worden, en welke mogelijkheden er bestaan voor compensatie van schade als de schade niet kan worden voorkomen.³⁴ In een andere uitspraak oordeelt de Afdeling dat in dat geval de inhoud van de schaderegeling en de mogelijke maatregelen geen onderdeel uitmaken van het desbetreffende projectplan, waardoor de schade in de beroepsprocedure niet aan de orde kan komen.³⁵ De schade kan worden geclaimd op grond van de schaderegeling uit art. 7.14 Wtw.³⁶ In een andere uitspraak overweegt de Afdeling dat het niet vereist is

om in een projectplan te voorzien in een volledige schadeloosstelling. Wel moet het voor betrokkenen inzichtelijk zijn welke mogelijkheden bestaan om een financiële vergoeding te krijgen wanneer schade niet kan worden voorkomen.³⁷

Overigens moet het projectplan volgens art. 5.7 Wtw worden goedgekeurd door gedeputeerde staten, wanneer het een projectplan voor primaire waterkeringen en waterstaatswerken betreft waarvoor dat bij een provinciale verordening is bepaald.³⁸ De Afdeling heeft overwogen dat, naast de andere ambtshalve te beoordelen aspecten, door de bestuursrechter ook moet worden beoordeeld of de aangevoerde gronden redenen geven voor het oordeel dat gedeputeerde staten het projectplan in strijd hadden moeten achten met het algemeen belang of het recht. Bovendien toetst de Afdeling altijd of een evenwichtige belangenafweging heeft plaatsgevonden.³⁹

3.1 Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zal het projectbesluit de plaats innemen van het projectplan en worden geregeld in art. 5.44 Omgevingswet. De wetgever heeft voor het projectbesluit grotendeels aangesloten bij het projectplan. Toch bestaan er belangrijke verschillen tussen het projectplan en het projectbesluit. Een van de belangrijkste verschillen is dat het projectbesluit veel omvangrijker zal zijn dan het huidige projectplan. Het projectbesluit bevat immers, net als het huidige projectplan, alle nodige maatregelen en voorzieningen (art. 5.4 lid 1 Wtw). Het projectbesluit kan direct alle vergunningen en toestemmingen bevatten. De waterbeheerder krijgt bovendien de mogelijkheid om zichzelf een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit toe te kennen, tenzij het een primaire waterkering betreft. Het integrale projectbesluit behoeft wel de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waarin het project wordt uitgevoerd. Wanneer het project in meerdere provincies wordt uitgevoerd, zijn gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd bevoegd om goedkeuring te verlenen.⁴⁰ In enkele gevallen is het verplicht een projectbesluit vast te stellen.⁴¹ Bovendien kan het projectbesluit het omgevingsplan (vervanger van het bestemmingsplan) direct wijzigen, waardoor een aparte planwijziging niet meer vereist is. Voor zover dat nodig is voor de uitvoering, instandhouding en het in werking hebben van een project moet het projectbesluit het omgevingsplan herzien. In het overgangsrecht is bepaald dat het oude recht geldt indien een ontwerpprojectplan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd.⁴² Een reeds vastgesteld projectplan zal onder de Omgevingswet gaan gelden als omgevingsvergunning voor een bui-

28. ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3084, r.o. 5.2 en Rb. Den Haag 23 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10631, r.o. 6.2.

29. Rb. Den Haag 23 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10631, r.o. 6.2.

30. Rb. Den Haag 23 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10631, r.o. 6.2.

31. Rb. Den Haag 23 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10631, r.o. 7.2. Zie bijv. ook een oudere uitspraak van de Afdeling: ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1870.

32. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:45, r.o. 4.

33. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:45, r.o. 5.

34. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:45, r.o. 5.

35. ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1977, r.o. 8.2.

36. De schaderegeling uit art. 7.14 Wtw komt verder aan bod in par. 6 van deze kroniek.

37. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:45, r.o. 44.1.

38. Dit volgt uit art. 5.5 Wtw.

39. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:45, r.o. 4.

40. Art. 16.72 Omgevingswet.

41. Art. 5.46 Omgevingswet.

42. Art. 4.62 lid 2, 4.63 lid 2, 4.64 lid 2 en 4.65 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet.

tenplanse omgevingsplanactiviteit.⁴³ Volledigheidshalve merken wij op dat voor deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de plicht om binnen vijf jaar het omgevingsplan te wijzigen niet geldt.⁴⁴

4 Lozingen

In 2020 heeft regelmatig handhaving van de Wtw plaatsgevonden vanwege ongeoorloofde lozingen. Ingevolge art. 6.2 Wtw is het verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij (a) een daartoe strekkende vergunning is verleend, (b) daarvoor een vrijstelling is verleend in een algemene maatregel van bestuur, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm), of (c) art. 6.3 lid 1–3 Wtw van toepassing zijn (vergunningplicht voor het storten van afval in zee).

4.1 Granuliet

De omstreden stort van granuliet in het gebied ‘Over de Maas’ leidde in 2020 tot enkele vermeldenswaardige rechterlijke uitspraken. De gemeente West Maas en Maal verzocht de Minister van Infrastructuur en Waterstaat binnen zeven dagen handhavingsmaatregelen te treffen naar aanleiding van een overtreding van de Wet bodembescherming (Wbb), de Wm, het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en/of de Wtw in verband met de stortactiviteiten.⁴⁵ Aangezien een besluit van de minister uitbleef, verzocht de gemeente tien dagen na het handhavingsverzoek de Afdeling een voorlopige voorziening te treffen. Daarbij deed zich de situatie voor dat tegen het handhavingsbesluit op grond van de Wbb en Wm beroep openstaat bij de Afdeling, terwijl tegen handhavingsbesluiten op grond van de Wtw beroep openstaat bij de rechtbank. De Afdeling achtte zichzelf evenwel bevoegd om op het verzoek te beslissen, omdat de gevraagde last niet deelbaar was in deelbesluiten waartegen afzonderlijk beroep kon worden ingesteld.⁴⁶ De voorzieningenrechter merkte daarbij op dat de rechtsbescherming wel verdeeld zou zijn als de minister ervoor zou kiezen het handhavingsverzoek af te wijzen. De Afdeling oordeelde vervolgens dat de normale beslistermijn van acht weken (art. 4:13 lid 2 Awb) in deze zaak niet kon worden afgewacht, gelet op het onomkeerbare karakter van de werkzaamheden en de mogelijke risico’s voor de volksgezondheid, en droeg de minister op alsnog binnen enkele weken een besluit te nemen.

De minister heeft vervolgens afwijzend op het handhavingsverzoek beslist. Tegen de weigering om handhavend op te treden tegen de overtreding van de Wtw werd door de gemeente West Maas en Waal – conform de instructie van de Afdeling – afzonderlijk beroep inge-

steld bij de rechtbank Gelderland, waarbij tevens een verzoek om voorlopige voorziening werd ingediend.⁴⁷ De voorzieningenrechter ziet zich voor de vraag gesteld of de stort van granuliet valt onder de reikwijdte van het Bbk, waardoor het lozingsverbod in art. 6.2 Wtw niet van toepassing is (art. 5 Bbk). De rechtbank komt tot het voorlopige oordeel dat granuliet kan worden gekwalificeerd als grond in de zin van het Bbk.⁴⁸ Vervolgens stelt de rechtbank vast dat het granuliet een afvalstof is, waardoor de aanvullende voorwaarde geldt dat sprake is van nuttige toepassing. De vraag of het granuliet nuttig wordt toegepast, is echter volgens de rechtbank te complex om te beantwoorden in een voorlopige voorzieningenprocedure. De voorzieningenrechter oordeelt voorshands dat er geen aanknopingspunten zijn dat de stort van het granuliet leidt tot onaanvaardbare verontreiniging van Over de Maas. Dit brengt niet alleen met zich dat de minister geen aanleiding heeft hoeven zien om handhavend op te treden op grond van de zorgplicht, zoals vervat in art. 6.8 Wtw, maar ook dat de belangen van de gemeente onvoldoende zwaarwegend zijn om de gevraagde voorlopige voorziening te treffen.

4.2 Hemelwater

In een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant was sprake van de invordering van een dwangsom vanwege het lozen van verontreinigd hemelwater op een sloot in strijd met het Abm en de Wtw.⁴⁹ Eiseres betwist in beroep dat zij verontreinigd water heeft geloosd. Het genomen monster was volgens haar niet representatief, omdat de inspectieput door droogte lange tijd droog had gestaan en het monster is genomen van de zogeheten ‘first flush’ na een periode van langdurige droogte. De rechtbank gaat hier niet in mee. De last ziet op het ‘op enigerlei wijze afvalstoffen, verontreinigde of schadelijke stoffen lozen dan wel af te laten stromen’. Die last wordt ook overtreden als de verontreiniging via het hemelwater in de sloot is gekomen. Eiseres is verantwoordelijk voor de staat van het bedrijfsterrein en de staat van de afwateringsgoot, en moet er dus voor zorgen dat ook aan alle parameters wordt voldaan bij een ‘first flush’.

4.3 Puin

Dat een ongeoorloofde lozing eveneens tot strafrechtelijke vervolging kan leiden, illustreert een uitspraak van het gerechtshof Den Haag.⁵⁰ Op verzoek van verdachte was puin gestort op een terrein naast de Hollandse IJssel, waarbij puin in het water terecht was gekomen. Hij werd daarop vervolgd wegens overtreding van art. 6.2 Wtw. De verdachte voerde aan dat hij geen opzet had gehad op het storten van het puin in de Hollandse IJssel. Het hof ging niet mee in dit verweer. In het economisch strafrecht hoeft de opzet van een verdachte niet gericht te zijn op de wederrechtelijkheid van de gedraging, maar slechts op de gedraging an sich.

43. Art. 4.62 lid 1, 4.63 lid 1, 4.64 lid 1 en 4.65 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet.

44. Art. 4.17 Omgevingswet.

45. VrABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:993, r.o. 5.1.

46. Onder verwijzing naar ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:622, r.o. 7.2.

47. Rb. Gelderland 25 juni 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3097.

48. Rb. Gelderland 25 juni 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3097, r.o. 11-15.

49. Rb. Zeeland-West-Brabant 14 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:3081.

50. Hof Den Haag 6 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1260.

Het hof stelt vast dat het puin werd gestort ten behoeve van het aanbrengen van een schuin aflopende kade vanaf een terrein naast de Hollandse IJssel. Door het puin aldus en met dit doel op het aan het water grenzende terrein te laten storten kon het niet anders dan dat het puin uiteindelijk in de Hollandse IJssel terecht zou komen, en dat het opzet van de verdachte ook hierop was gericht.

4.4 Pyrazool

Volledigheidshalve noemen wij nog een belangwekkende uitspraak die de Afdeling in oktober 2019 heeft gedaan over de lozing van nieuwe of onbekende en daardoor (nog) niet genormeerde stoffen.⁵¹ In de betrokken procedure trad het dagelijks bestuur van het waterschap handhavend op tegen de lozing van pyrazool door afvalverwerker Sitech. De stof werd in verhoogde hoeveelheden aangetroffen in de Maas, waardoor drinkwaterbedrijven de inname van drinkwater moesten stopzetten. Sitech stelde zich op het standpunt dat haar watervergunning voor het lozen van haar effluent eveneens betrekking had op alle bekende en onbekende stoffen die in dat effluent voorkwamen. De Afdeling gaat daar niet in mee. Gelet op de systematiek van de Wtw heeft de watervergunning betrekking op de lozing van effluent met een bepaalde samenstelling, aldus de Afdeling. Pyrazool was niet in de aanvraag opgenomen, waardoor de lozing van pyrazool dus ook niet was vergund. Het waterschap mocht derhalve handhavend optreden. In een parallelle procedure, waarin de vergunning van de lozingen door Sitech centraal stond, oordeelde de Afdeling dat het dagelijks bestuur zich bij vergunningverlening in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de stoffen die in het effluent kunnen voorkomen vóór de lozing bekend moeten zijn.⁵²

Naar aanleiding van de problematiek rondom onbedoelde emissies en lozingen van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) is door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat recent besloten in het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen een aanvullende verplichting op te nemen om de aanwezigheid van ZZS in afvalstromen te melden aan de ontvanger.⁵³ Met deze aanscherping wordt beoogd te borgen dat informatie over ZZS beter bekend is, en dat risico's voor de gezondheid en het milieu verder worden beperkt. Over de juiste vorm en reikwijdte van de meldplicht voor ZZS wordt door de staatssecretaris nader overleg gevoerd met medeoverheden en het bedrijfsleven. Tot op heden is er geen concreet voorstel bekendgemaakt.

4.5 Omgevingswet

Onder de Omgevingswet verandert het een en ander met betrekking tot lozingen. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie is de grotere rol voor het waterschap. Zo kunnen waterschappen maatwerkregels stellen over die lozingsactiviteiten op regio-

nale wateren waarop rijksregels van toepassing zijn.⁵⁴ Lozingen op regionale wateren zullen een prominentere plek krijgen in decentrale regels. Waterschappen krijgen immers de bevoegdheid om lozingsactiviteiten in hun waterschapverordening te regelen. In deze verordening kunnen eveneens aanvullende vergunningplichten worden opgenomen.⁵⁵ Huidige regels van het Rijk over lozingsactiviteiten die in de toekomst door waterschappen worden geregeld, zullen via de 'bruidsschat' in de waterschapverordeningen terecht komen. Zodra de Omgevingswet in werking treedt, kunnen de waterschappen de bruidsschatregels die in de waterschapverordening zijn opgenomen, aanpassen.⁵⁶ Er blijven ook lozingen bestaan die onder rijksregels vallen.⁵⁷ Dit betreft voornamelijk lozingen op rijkswateren. De algemene regels die hiervoor gelden, staan in het Besluit activiteiten leefomgeving.

5 Gedoogplichten

In art. 5.23 en 5.24 Wtw zijn gedoogplichten opgenomen. Art. 5.23 lid 1 Wtw ziet op de situatie dat rechthebbenden van onroerende zaken herstelwerkzaamheden aan waterstaatswerken moeten gedogen. Voorwaarde hiervoor is dat de herstelwerkzaamheden worden uitgevoerd door of onder toezicht van de beheerder. Hetzelfde geldt volgens art. 5.23 lid 2 Wtw voor rechthebbenden van gronden die aan of in een oppervlaktewaterlichaam liggen. De gedoogplichten uit art. 5.23 Wtw zijn zogenoemde gedoogplichten van rechtswege.⁵⁸ In de Wtw zijn nog meer gedoogplichten opgenomen. Zo bevatten art. 5.20 tot en met 5.22 Wtw verschillende plichten om onderzoeken te gedogen. Het kan bijvoorbeeld gaan om onderzoek dat noodzakelijk is ter voorbereiding van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. Art. 5.26 Wtw regelt dat rechthebbenden van onroerende zaken die in een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied liggen of daarvan deel uitmaken, gehouden zijn om wateroverlast en overstromingen als gevolg van de afvoer of tijdelijke berging van het oppervlaktewater te gedogen. In art. 5.27 Wtw is de gedoogplicht neergelegd voor rechthebbenden van gronden om een vergunde onttrekking van grondwater te dulden. Deze gedoogplichten blijven verder onbesproken in deze kroniek.

De gedoogplicht uit art. 5.24 lid 1 Wtw ziet op de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. De rechthebbenden van onroerende zaken moeten de werkzaamheden die daarmee verband houden gedogen, wanneer de belangen van de rechthebbenden onteigening niet vorderen. Anders dan de gedoogplicht uit art. 5.23 Wtw, is

51. ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3478.

52. ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479.

53. Kamerstukken II 2019/20, 28 089, nr. 172, p. 2.

54. Art. 4.6 Omgevingswet.

55. Art. 5.3 Omgevingswet.

56. Stb. 2020, 400, p. 991.

57. Art. 4.23 Omgevingswet.

58. Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 43.

de gedoogplicht uit art. 5.24 lid 1 Wtw een gedoogplicht die bij beschikking kan worden opgelegd.⁵⁹

In een uitspraak over art. 5.24 lid 1 Wtw ging het om het volgende. Aan een rechthebbende van meerdere percelen in een plangebied was de plicht opgelegd de verbreding en verdieping van watergangen, de bouw van een gemaal, de aanleg van stuwen en de daarmee samenhangende werkzaamheden te gedogen.⁶⁰ Volgens de rechthebbende is de gedoogplicht prematuur, omdat het watergebiedsplan⁶¹ niet onherroepelijk is en er geen serieus bod is gedaan voor de verwerving van de benodigde gronden.⁶² Hoewel het watergebiedsplan inmiddels onherroepelijk is geworden, vereist de toepassing van art. 5.24 lid 1 Wtw ook niet dat beroepsprocedures zijn afgerond voordat er een gedoogplicht wordt opgelegd. Deze verplichting kan worden opgelegd zodra het watergebiedsplan is vastgesteld en in werking getreden. De gedoogplicht is verder juist in het leven geroepen voor situaties waarin rechthebbenden en beheerders geen overeenstemming kunnen bereiken. Uit de wetsgeschiedenis blijkt immers dat deze verplichting alleen wordt opgelegd wanneer rechthebbenden geen toestemming verlenen voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk.⁶³ Dat er volgens appellant geen serieus bod is gedaan ter verwerving van de gronden, maakt ook niet dat er sprake zou zijn van een premature gedoogplicht.⁶⁴

Overigens geldt dat de rechtbank Den Haag vorig jaar heeft geoordeeld dat juist *wegens* de inspanningen van de beheerder om toestemming te verkrijgen of een schikking te bereiken, geen sprake was van schending van het evenredigheidsbeginsel bij het opleggen van een gedoogplicht zoals bedoeld in art. 5.24 lid 1 Wtw. In casu meende de rechthebbende dat de opgelegde gedoogplicht onevenredig was, maar dit verweer mocht niet baten, gelet op de veelvuldige pogingen van de waterbeheerder om toestemming te verkrijgen.⁶⁵

Een gedoogplicht als bedoeld in art. 5.24 lid 1 Wtw kan enkel worden opgelegd, wanneer de belangen van rechthebbenden onteigening niet vorderen. De Afdeling heeft het eerder overwogen,⁶⁶ maar herhaalt nu dat voor het beantwoorden van de vraag of de belangen van een rechthebbende onteigening vorderen van belang is hoe de benodigde oppervlakte voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk zich verhoudt tot de totale

grondoppervlakte van de rechthebbende.⁶⁷ Verder is relevant of er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Een bijzondere omstandigheid kan bijvoorbeeld aanwezig zijn wanneer de bruikbaarheid van de rest van de gronden vermindert ten gevolge van de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk.⁶⁸ In dit geval zag de gedoogplicht slechts op 3,5% (waarvan 3,02% tijdelijk en 0,48% permanent) van de totale grondoppervlakte van rechthebbende. Dit is volgens de Afdeling gering.⁶⁹ De rechtbank Den Haag hanteert dezelfde toetsing, waarbij ook een percentage van 6,75% als te gering werd gezien om te kunnen oordelen dat de belangen van rechthebbende onteigening vorderden.⁷⁰ Kennelijk speelden ook andere bijzondere omstandigheden geen rol.

Met betrekking tot de gedoogplicht uit art. 5.23 Wtw oordeelde de Afdeling afgelopen jaar dat het waterschappen vrijstaat om gedoogplichten niet in te zetten, maar te kiezen voor privaatrechtelijke middelen.⁷¹

5.1 Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zullen de gedoogplichten blijven bestaan. Ook wordt er, net als in de huidige Wtw, in de Omgevingswet een onderscheid gemaakt tussen gedoogplichten van rechtswege en gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd.⁷² Voor een gedoogplicht van rechtswege wegens (bijvoorbeeld) onderhoud van een waterstaatswerk of bij oppervlaktewater worden aanvullende regels gesteld in afdeling 10.2 van de Omgevingswet. Zo moet de rechthebbende 48 uur voor de werkzaamheden schriftelijk worden geïnformeerd, tenzij dit wegens de spoedeisendheid van de werkzaamheden niet kan.⁷³ Met inspectie belaste personen mogen elke plaats betreden. Woningen die deel uitmaken van een waterstaatswerk of daarmee in verbinding staan, mogen met toestemming van de minister van Infrastructuur en Waterstaat worden betreden.⁷⁴ Net als bij art. 5.24 Wtw kan een gedoogplicht bij beschikking worden opgelegd als er geen overeenstemming kan worden bereikt met de rechthebbende, tenzij de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen. Verder is in afdeling 15.2 van de Omgevingswet een speciale schadevergoedingsregeling voor gedoogplichten opgenomen. Van belang hierbij is het verschil in omvang van de schade. Bij gedoogplichten bij beschikking wordt de volledige schade van de rechthebbende vergoed,⁷⁵ ter-

59. Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 43.

60. ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1371, r.o. 1.

61. Een watergebiedsplan wordt vastgesteld om een watersysteem met (voldoende) schoon water te realiseren.

62. ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1371, r.o. 2.

63. Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 112. Zie ook Rb. Den Haag 24 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2642, r.o. 6.5.

64. ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1371, r.o. 2.1.

65. Rb. Den Haag 24 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2642, r.o. 6.5.

66. Zie bijv. ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2894, r.o. 3.1 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1719, r.o. 3.2.

67. Hierbij geldt dat wanneer slechts een klein percentage van de totale grondoppervlakte van de rechthebbende benodigd is voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, dit belang van de rechthebbende geen onteigening vordert.

68. ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1371, r.o. 3.2.

69. ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1371, r.o. 3.5.

70. Rb. Den Haag 24 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2642, r.o. 6.3.

71. ABRvS 31 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2070, r.o. 8.1.

72. Afdeling 10.2 van de Omgevingswet regelt de gedoogplichten van rechtswege. Afdeling 10.3 van de Omgevingswet regelt de gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd.

73. Art. 10.4 Omgevingswet. Ook in art. 5.23 lid 3 Wtw is nu bepaald dat werkzaamheden 48 uur van tevoren schriftelijk worden gemeld.

74. Art. 10.5 Omgevingswet.

75. Art. 15.14 Omgevingswet.

wijl bij gedoogplichten van rechtswege sprake is van nadeelcompensatie.⁷⁶ Het recht op nadeelcompensatie vervalt als de schade op een andere manier verhaald kan worden.⁷⁷ Op grond van art. 15.15 Omgevingswet is de civiele rechter bevoegd te beslissen op een vordering tot schadevergoeding als bedoeld in afdeling 15.2 van de Omgevingswet.

6 Nadeelcompensatie

De Wtw kent een eigen schaderegeling in art. 7.14 Wtw. Deze is gebaseerd op het égalitébeginsel.⁷⁸ Art. 7.14 Wtw regelt dat de schade die iemand lijdt ten gevolge van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het waterbeheer, op verzoek, wordt vergoed. Alleen schade die redelijkerwijze niet of niet geheel voor rekening van betrokkene hoort te blijven, komt voor vergoeding in aanmerking. Hierin klinkt het égalitébeginsel terug, namelijk dat onevenredige schade veroorzaakt door de overheid moet worden vergoed. De onevenredige schade overstijgt in die gevallen het normale maatschappelijke risico. Met andere woorden, een betrokkene wordt in vergelijking met anderen onevenredig zwaar getroffen en draagt daardoor een speciale last.⁷⁹ Voor de vraag of de schade onder het normale maatschappelijke risico valt, kunnen volgens de wetgever meerdere factoren van belang zijn. Er moet in ieder geval rekening mee worden gehouden dat de overheid in de uitvoering van haar taken maatregelen moet kunnen nemen die zij noodzakelijk acht ter behartiging van het algemeen belang. Gebeurtenissen die zich vaak voordoen en schade kunnen veroorzaken, zoals onderhouds- en herstelwerkzaamheden of het versterken van waterkeringen, moeten volgens de wetgever in beginsel ten laste van de betrokkene blijven. Het is immers bekend dat die schade zich regelmatig voordoet, aldus de wetgever. Ook wordt er gekeken naar de aard en de ernst van de schade. Verder is het onderscheid tussen particuliere en ondernemersbelangen relevant. Particulieren dragen namelijk geen normale bedrijfsrisico's.⁸⁰ Volgens de wetgever valt daarom onder het normale maatschappelijke risico 'algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al is nog niet bekend welke vorm en omvang een ontwikkeling zal hebben, waar en wanneer zij zal plaatsvinden, of wat aard en omvang van de nadelen die eruit voort vloeien zullen zijn'.⁸¹

Een van de vereisten voor het toekennen van een verzoek tot nadeelcompensatie is dat de schade is veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van een bevoegdheid of taak van de waterbeheerder. Wanneer de water-

beheerder in afwijking van een vastgesteld projectplan werkzaamheden uitvoert, is dat geen rechtmatige uitoefening en wordt niet voldaan aan het criterium uit art. 7.14 lid 1 Wtw.⁸² In dat geval moet schade worden gevorderd bij de burgerlijke rechter op grond van art. 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW). De gestelde schade zou dan immers niet zijn veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid, maar door een onrechtmatige daad.⁸³

Uiteraard moet er een causaal verband bestaan tussen de geleden schade en de rechtmatige uitoefening van de taak of bevoegdheid van de waterbeheerder. Zonder dit causaal verband mag een verzoek tot nadeelcompensatie worden afgewezen. Ook in een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant staat het causaal verband centraal, waarin de rechtbank tot de conclusie komt dat door een handeling de gestelde schade zou hebben *kunnen* ontstaan. Het ligt dan op de weg van de waterbeheerder om aan te tonen dat de schade daardoor niet is veroorzaakt.⁸⁴ In casu is de waterbeheerder daarin geslaagd, door aan te tonen dat de schade ook zou kunnen zijn ontstaan door andere handelingen.⁸⁵ Opmerkelijk is dat daarmee nog niet is aangetoond dat de schade *niet* door de rechtmatige uitoefening van de taak van de waterbeheerder is veroorzaakt.

Aan een verzoek tot nadeelcompensatie kan een minnelijk traject voorafgaan. Het is dan belangrijk te beseffen dat, ook al erkent de waterbeheerder in dat traject dat er door werkzaamheden schade is ontstaan en de waterbeheerder daar dus aansprakelijk voor is, dit de waterbeheerder niet juridisch bindt. Wordt in een later stadium het minnelijke traject afgebroken, dan kan aan de eerdere toezeggingen van de waterbeheerder geen waarde worden toegekend.⁸⁶ Ook de rechtbank Limburg volgt dit (nieuwe) betoog van de Afdeling en gaat daarom niet mee in een beroep op het vertrouwensbeginsel. Ook al is het gerechtvaardigde vertrouwen gewekt dat de schade volledig zou worden vergoed, aan toezeggingen in het minnelijke traject kan geen waarde worden toegekend. Het is van belang dat partijen daar vrij kunnen spreken.⁸⁷

De Afdeling stelt echter niet als eis dat degene die om schade verzoekt, op het moment van de schadeveroorzakende handeling al eigenaar was van de percelen waar de schade zich voordeed. In dit geval ging het om iemand die sinds 2016 eigenaar was van een aantal

76. Art. 15.13 Omgevingswet.

77. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 17.

78. Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 133.

79. Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 134.

80. Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 134.

81. Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 133.

82. Voor de volledigheid merken wij op dat dit niet opgaat wanneer het onderhouds- of herstelwerkzaamheden betreft. Daar is immers geen projectplan voor nodig.

83. Rb. Oost-Brabant 3 maart 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:1769, r.o. 3.5. Dit komt ook terug in oudere jurisprudentie van de Afdeling, zie bijv. ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2925.

84. Rb. Oost-Brabant 30 oktober 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5310, r.o. 7.6.

85. Rb. Oost-Brabant 30 oktober 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5310, r.o. 8.

86. ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:88, r.o. 10.1-10.2.

87. Rb. Limburg 5 februari 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:796, r.o. 17.

percelen, maar waarbij de feitelijke peilopzet,⁸⁸ die schade veroorzaakte, reeds plaatsvond op 15 juli 2015.⁸⁹ Dat is volgens de Afdeling echter niet relevant voor de beoordeling van een verzoek tot nadeelcompensatie.⁹⁰ De rechtbank Oost-Brabant oordeelde echter dat een persoon die nog geen eigenaar was van percelen en ten tijde van de schadeveroorzakende handeling de percelen niet bedrijfsmatig exploiteerde, geen schade kon hebben geleden. Het verzoek tot nadeelcompensatie was volgens de rechtbank om die reden dan ook terecht afgewezen.⁹¹

6.1 Omgevingswet

Titel 4.5 van de Awb, die in werking treedt met de Omgevingswet, bevat algemene bepalingen voor nadeelcompensatie. Onder de Omgevingswet zal er verder een algemene nadeelcompensatieregeling komen in afdeling 15.1. De regels uit de Omgevingswet hebben voorrang op titel 4.5 van de Awb.⁹² De regeling in de Omgevingswet zal ook gaan gelden voor schade die veroorzaakt is door de rechtmatige uitoefening van bevoegdheden en taken in het waterbeheer. Anders dan geregeld in art. 7.14 Wtw, zal de Omgevingswet slechts limitatieve schadeoorzaken kennen. Deze zijn opgesomd in art. 15.1 Omgevingswet.⁹³ Voor schadeoorzaken die daar niet worden genoemd, kan ook op grond van titel 4.5 van de Awb geen nadeelcompensatie worden verkregen. Een voorbeeld van een genoemde schadeoorzaak is een regel in een waterschapverordening of een projectbesluit. Ook kan een omgevingsvergunning schadeveroorzakend zijn, wanneer deze vereist is op grond van bijvoorbeeld de waterschapverordening. Zoals hiervoor is beschreven, kunnen projectbesluiten onder de Omgevingswet omgevingsplannen wijzigen. In dat geval geldt het projectbesluit als schadeoorzaak.⁹⁴ Hierbij is verder van belang dat volgens de memorie van toelichting peilverhogingen of -verlagingen geen afzonderlijke schadeoorzaken zijn, omdat dit feitelijke handelingen zijn. Het peilbesluit dat de verhoging of verlaging mogelijk maakt, is wel een aangewezen schadeoorzaak.⁹⁵ Wegens het uitputtende karakter van dit artikel zullen betrokkenen hoogstwaarschijnlijk minder vaak nadeelcompensatie kunnen krijgen dan op grond van het huidige art. 7.14 Wtw.

7 Relativiteit

De Afdeling heeft in november 2020 een belangrijke overzichtsuitspraak gewezen over de toepassing van het relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht. Daarin heeft de Afdeling tevens een overzicht gegeven van de

88. Bij een feitelijke peilopzet wordt de watervoorraad door de waterbeheerder (rechtmatig) vergroot. Peilopzetten vinden ook vaak plaats in de bestrijding van droogte.

89. ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1928, r.o. 2.

90. ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1928, r.o. 9.5.

91. Rb. Oost-Brabant 20 juli 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:3623, r.o. 4.

92. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 19-20.

93. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 226.

94. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 228.

95. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 231.

relevante rechtspraak met betrekking tot de toepassing van art. 8:69a Awb bij een beroep op de bepalingen van de Wtw.⁹⁶ De Afdeling verwijst in dat kader naar vaste rechtspraak waaruit volgt dat met de regels uit de Wtw onder meer wordt beoogd bescherming te bieden tegen overstromingen en wateroverlast. Deze regels strekken daarmee ook tot de bescherming van de belangen van diegenen van wie het woon- en leefklimaat mede door de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast worden bepaald.⁹⁷ De Afdeling noemt vervolgens enkele uitspraken waarin dit criterium wordt toegepast.⁹⁸

8 Belanghebbendheid

In uitspraken over de Wtw komt regelmatig de vraag aan de orde of de appellanten wel belanghebbende in de zin van art. 1:2 Awb zijn. Zo oordeelde de Afdeling recent dat twee eigenaren van percelen aan de Astense Aa konden worden aangemerkt als belanghebbenden bij een projectplan voor de aanleg van een buffergebied.⁹⁹ Omdat de voorziene maatregelen via de afwatering uit de buffergebieden invloed kunnen hebben op de waterstand van de Astense Aa, waren feitelijke gevolgen voor de percelen van de grondeigenaren niet uit te sluiten.

De Afdeling achtte een afstand van 2,5 km tussen het perceel van appellanten en een dijkversterking, mede gelet op de aard en omvang van een dijkversterking, te groot om een rechtstreeks betrokken belang te kunnen aannemen bij een projectplan voor die dijkversterking.¹⁰⁰

Een afstand van 600 meter tussen het werkgebied van stichting Presikhaaf en een waterkering stond niet in de weg aan belanghebbendheid van de stichting bij een watervergunning voor de aanleg van windmolens op die waterkering. De Afdeling achtte aannemelijk dat het falen van de waterkering gevolgen kon hebben voor de wijk Presikhaaf, nu de handelingen waarvoor de watervergunning was verleend gevolgen konden hebben voor het functioneren van de waterkering. De Afdeling oordeelde daarom dat sprake was van een directe relatie tussen de belangen die zijn gemoeid met de watervergunning en de belangen die de stichting behartigt.

9 Afronding

In deze bijdrage hebben wij stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de Wtw in het jaar 2020. Het jaar 2021 wordt een bijzonder jaar, dat

96. ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.100.

97. ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:818, r.o. 6.3 en ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:523, r.o. 2.

98. ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:818, r.o. 6.3; ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3092, r.o. 9.2.

99. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:45, r.o. 8.

100. ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125, r.o. 4.3.

(naar verwachting) in het teken zal staan van de overgang naar de Omgevingswet. Zoals volgt uit deze kroniek blijft de hier besproken jurisprudentie – in ieder geval deels – relevant voor de praktijk.