

M en R 2024/23

Ambtshalve herziening en wijziging van de wateronttrekkingsvergunning van drinkwaterbedrijf; ten onrechte is geen rekening gehouden met de effecten van de wateronttrekkingen op de natuurwaarden in het gebied.

Rb. Zeeland-West-Brabant 18-12-2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:9149, m.nt. P.E. Lindhout

Instantie	Rechtbank Zeeland-West-Brabant
Datum	18 december 2023
Magistraten	De Weert, Peters, De Putter
Zaaknummer	AWB- 22_3563
Noot	P.E. Lindhout
JCDI	JCDI:ADS945817:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen
Brondocumenten	ECLI:NL:RBZWB:2023:9149, Uitspraak, Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 18-12-2023 ECLI:NL:RBZWB:2023:4910, Uitspraak, Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 12-07-2023
Wetingang	(Art. 2.1 Wtw)

Essentie

Ambtshalve herziening en wijziging van de wateronttrekkingsvergunning van drinkwaterbedrijf; ten onrechte is geen rekening gehouden met de effecten van de wateronttrekkingen op de natuurwaarden in het gebied.

Samenvatting

In haar tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat verweerder het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel heeft vastgesteld, omdat verweerder in het kader van de toetsing aan de doelstellingen van artikel 2.1 van de Waterwet niet heeft onderzocht en onvoldoende heeft gemotiveerd of de vastgestelde voorschriften - onder de huidige omstandigheden en niet die van 1959 - zullen leiden tot significante schade aan de natuurwaarden van de waterwinbossen [locatie]. De rechtbank heeft verweerder in de tussenuitspraak in de gelegenheid gesteld om alsnog dat onderzoek uit te voeren of uit te laten voeren (bijvoorbeeld door de Advies Commissie Schade Grondwater of een ander deskundig adviesbureau) en gemotiveerd antwoord te geven op de vraag of de vastgestelde voorschriften onder de huidige omstandigheden zullen leiden tot significante schade aan de natuurwaarden van de waterwinbossen [locatie]. Verweerder heeft die gebreken niet hersteld. De rechtbank zal het bestreden besluit gelet op die gebreken vernietigen.

Partij(en)

[eiseres], uit [plaats 1], eiseres,

(gemachtigde: [gemachtigde]),

en

het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland, verweerder,

(gemachtigde: mr. A. Schreijenberg).

Als vergunninghoudster heeft deelgenomen:

[vergunninghoudster], uit [plaats 2].

Uitspraak

Inleiding

Voor een weergave van het procesverloop tot aan de tussenuitspraak verwijst de rechtbank naar de inleiding van haar tussenuitspraak van 12 juli 2023.

In de tussenuitspraak heeft de rechtbank verweerder in de gelegenheid gesteld om binnen zes maanden na de dag van verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat hierin is overwogen, de geconstateerde gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

Verweerder heeft bij brief van 6 oktober 2023 laten weten geen gebruik te zullen maken van de gelegenheid de gebreken te herstellen.

Met toepassing van artikel 8:57, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de rechtbank een nader onderzoek ter zitting achterwege gelaten en is het onderzoek gesloten.

Beoordeling door de rechtbank

1.

Deze uitspraak bouwt voort op de tussenuitspraak. De rechtbank blijft bij al wat zij in de tussenuitspraak heeft overwogen en beslist, tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt overwogen. Het staat de rechtbank niet vrij om terug te komen van zonder voorbehoud gegeven oordelen in de tussenuitspraak.^[1.] Dit is alleen anders in zeer uitzonderlijke gevallen.

2.

In haar tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat verweerder het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel heeft vastgesteld, omdat verweerder in het kader van de toetsing aan de doelstellingen van artikel 2.1 van de Waterwet niet heeft onderzocht en onvoldoende heeft gemotiveerd of de vastgestelde voorschriften - onder de huidige omstandigheden en niet die van 1959 - zullen leiden tot significante schade aan de natuurwaarden van de waterwinbossen [locatie]. De rechtbank heeft verweerder in de tussenuitspraak in de gelegenheid gesteld om alsnog dat onderzoek uit te voeren of uit te

laten voeren (bijvoorbeeld door de Advies Commissie Schade Grondwater of een ander deskundig adviesbureau) en gemotiveerd antwoord te geven op de vraag of de vastgestelde voorschriften onder de huidige omstandigheden zullen leiden tot significante schade aan de natuurwaarden van de waterwinbossen [locatie] . Verweerder heeft die gebreken niet hersteld. De rechtbank zal het bestreden besluit gelet op die gebreken vernietigen. In de brief van 3 oktober 2023 heeft verweerder verschillende argumenten gegeven waarom verweerder het niet eens is met de overwegingen van de rechtbank uit de tussenuitspraak. De rechtbank heeft die argumenten niet beoordeeld. Zoals de rechtbank onder 1 heeft overwogen staat het de rechtbank niet vrij om terug te komen van zonder voorbehoud gegeven oordelen in de tussenuitspraak. Dat is alleen anders in zeer uitzonderlijke gevallen, waarvan hier geen sprake is. Wanneer één van de partijen het oneens is met het oordeel van de rechtbank in de tussenuitspraak, staat het die partij vrij om hoger beroep in te stellen tegen de eind- en tussenuitspraak.

3.

Nu het zorgvuldigheids- en motiveringsgebrek na de tussenuitspraak niet is hersteld, ziet de rechtbank geen aanleiding de rechtgevolgen in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien. Verweerder moet daarom een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak en de tussenuitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak. De rechtbank merkt op dat deze termijn pas begint nadat de termijn om hoger beroep in te stellen ongebruikt is verstreken of, indien hoger beroep wordt ingesteld, nadat op het hoger beroep is beslist.

[...]

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen zes maanden nadat deze uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de tussenuitspraak;

[...]

Noot

Auteur: P.E. Lindhout

Noot

1.

Deze uitspraak vormt de einduitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant volgend op de tussenuitspraak van 12 juli 2023 (ECLI:NL:RBZWB:2023:4910). In die tussenuitspraak oordeelde de rechtbank dat Gedeputeerde Staten (hierna: 'GS'), bij het ambtshalve herzien en wijzigen van de wateronttrekkingsvergunning van het drinkwaterbedrijf, ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de effecten van de wateronttrekkingen op de natuurwaarden in het gebied. Er was eenvoudigweg geen onderzoek

naar gedaan. De rechtbank oordeelde in het tussenvonnis dat ook bij aanpassing van vergunningvoorschriften het natuurbelang meegewogen moest worden. Inhoudelijk gezien was die tussenuitspraak interessant. De rechtbank ging daarin nogal 'hoog over' als het gaat om de vraag waaraan getoetst moet worden en haakte de nationale doelstellingen uit de (toen nog geldende) Waterwet direct aan de (algemene) doelstelling uit de Kaderrichtlijn Water (artikel 1). Daarnaast introduceerde de rechtbank als relevante factor dat 'het klimaat verandert' waaraan op zichzelf verder niet getoetst kan worden en welke verandering *an sich* een gegeven is. Ik verwijs naar mijn annotatie in dit tijdschrift (*M en R* 2023/97). Zie bijvoorbeeld ook het commentaar van Van Rijswijk & Van Kempen in *AB* 2023/247.

2.

De rechtbank gaf GS de kans de gebreken te herstellen via toepassing van de bestuurlijke lus, om zo GS alsnog de mogelijkheid te geven het benodigde onderzoek naar de effecten van de wateronttrekkingen op de natuurwaarden te doen. Meer specifiek heeft de rechtbank GS in de gelegenheid gesteld om het onderzoek uit te voeren en 'gemotiveerd antwoord te geven op de vraag of de vastgestelde voorschriften onder de huidige omstandigheden zullen leiden tot significante schade aan de natuurwaarden van de waterwinbossen' (r.o. 2). In dat verband had een onderzoek in de rede gelegen waarbij bezien wordt of significante schade zou kunnen optreden aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van het betreffende grondwaterlichaam van waaruit de onttrekkingen plaatsvinden. Een dergelijk onderzoek zou in lijn zijn met artikel 4 KRW en punt 2.1.2 van bijlage V KRW. Het is er alleen niet van gekomen en dat is jammer omdat nu niet helemaal duidelijk is hoe de rechtbank een dergelijke herziening zou beoordelen.

3.

Uit de onderhavige einduitspraak blijkt dat GS van de reparatiemogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt. We weten niet waarom. Wel heeft GS de rechtbank laten weten het niet eens te zijn met een aantal overwegingen in de tussenuitspraak. Nu uitsluitend in zeer uitzonderlijke gevallen kan worden teruggekomen op zonder voorbehoud gegeven oordelen in een tussenuitspraak, ziet de rechtbank geen aanleiding haar oordeel te wijzigen. Wat daar van zij, ik had graag een meer inhoudelijk gevolg gezien, zodat er een beter gemotiveerde uitspraak zou komen op welke wijze natuurwaarden bij dergelijke vergunning-herziening meegewogen moeten worden. Het initiatief van GS om een zeer oude vergunning te actualiseren is wel te prijzen. Het is afwachten of GS een nieuwe poging gaat wagen om de vergunning te actualiseren (met dan wél het benodigde onderzoek) of in hoger beroep zal gaan tegen deze uitspraak. Dat laatste is nog onbekend, maar ligt niet voor de hand.

4.

Een eventuele tweede poging zal, met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, via een ander stramien moeten lopen. Waar moet rekening mee gehouden worden?

5.

Artikel 2.9 lid 2 Bkl bepaalt dat voor de waterkwaliteit van een grondwaterlichaam de omgevingswaarden gelden als bedoeld in artikel 2.13 lid 1 (goede kwantitatieve toestand) en artikel 2.14 lid 1 (goede chemische toestand). Par. 2.2.2.2 Bkl bevat vervolgens de omgevingswaarden voor waterkwantiteit van grondwaterlichamen. Uitgangspunt is dat de hoeveelheid water die aan het grondwater wordt onttrokken op de lange termijn niet groter is dan de beschikbare grondwatervoorraad. Een (langetermijn)balans is uitgangspunt.

6.

De omgevingswaarden staan weer in relatie tot de programma's, hetgeen terug te vinden is in paragraaf 4.2.2.1 Bkl, welke programma's ook weer een plek vinden in artikel 8.84 Bkl (beoordelingsregels wateractiviteit). Maar die beoordelingsregels bevatten meer. Uit die beoordelingsregels volgt dat een wateractiviteit alleen kan worden vergund als de activiteit verenigbaar is met het de volgende belangen:

- a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- c. het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen.

7.

Als het mogelijk is om via *voorschriften* aan deze belangen te voldoen, dan dient het bevoegd gezag die voorschriften te stellen. Daarnaast bepaalt lid 3 nog expliciet dat de activiteit niet mag leiden tot het niet op tijd bereiken van de omgevingswaarden van een goede chemische toestand en een kwantitatieve toestand voor grondwaterlichamen zoals bepaald in artikel 2.14 Bkl (zie hiervoor). Als gebruik gemaakt is van de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging als bedoeld in artikel 2.17 lid 2 Bkl, dan wordt aan dat lagere doel getoetst.^[1.]

8.

Op grond van artikel 5.40 lid 1 onder a Ow is er ruimte voor het bevoegd gezag om voorschriften bij een omgevingsvergunning te *wijzigen*. Bij een wijziging gelden dezelfde beoordelingsregels als bij een aanvraag (artikel 8.97 Bkl). De algemene beoordelingsregels voor een wateractiviteit zijn neergelegd in artikel 8.84 Bkl, de specifieke beoordelingsregels voor een wateronttrekkingsactiviteit in artikel 8.89 Bkl, die naast de algemene regels gelden. De specifieke beoordelingsregels richten zich op de verenigbaarheid met de dragende functie van het watersysteem (i.r.t. bouwwerken), het vermijden van schadelijke stoffen bij infiltraties en het anderszins voorkomen van gevaar bij infiltraties. In hoeverre dat in deze zaak van toepassing is, is niet helemaal duidelijk.

9.

Wat daar van zij, bij een toekomstige wijziging van de vergunning(voorschriften) zal het bestuursorgaan in ieder geval ook goed moeten motiveren hoe de activiteit verenigbaar is met de drie hiervoor uit artikel 8.84 Bkl genoemde belangen, in het bijzonder het laatste belang. Het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen is niet dichtgeregeld, maar het belang van het in stand houden van natuurwaarden, als deze afhankelijk zijn van een goede grondwaterkwaliteit- en kwantiteit, lijkt daarin te zijn omvat.^[2.] Het is echter niet helemaal duidelijk hoe het natuurbelang zich verhoudt tot situaties waarin wél aan de eisen uit de Kaderrichtlijn Water met betrekking tot grondwaterkwaliteit en kwantiteit wordt voldaan en of dan nog sprake is of kan zijn van het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen. Maar die situatie zal zich niet snel voordoen.

Petra Lindhout

Voetnoten

[1.] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3211, r.o. 4 en ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:298, r.o. 2.3.

[1.] Zie artikel 4 lid 5 KRW en de strenge voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil tot doelverlaging gekomen kunnen worden. Zie ook A. Freriks & M. van Rijswick, 'Doelrealisatie Kaderrichtlijn water', Utrecht University (2021). Zie ook P.E. Lindhout, '50 jaar jurisprudentie in Milieu en Recht: terugblikken en vooruitkijken; watermilieudoelen en beknottende EU-rechtspraak', *Men R* 2023/111.

[2.] Evenzo annotatie H.F.M.W. van Rijswick & J.J.H. van Kempen, 'Ambtshalve wijziging en aanvulling vergunning grondwateronttrekking. Strijdt met het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel', *AB* 2023/247.