

68. Besluit

(ABRvS 2 april 2014, zaaknummer 201304187/1/A4)

Op grond van artikel 5.2 lid 1 Waterwet is een beheerder verplicht voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen. Op grond van het tweede lid worden in een peilbesluit waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren vastgesteld, die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd. In het derde lid is bepaald dat de aanwijzing plaatsvindt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel bij of krachtens provinciale verordening voor zover het rijkswateren of regionale wateren betreft. Bij de maatregel of de verordening kunnen ten aanzien van rijkswateren of regionale wateren nadere regels worden gesteld met betrekking tot het peilbesluit. Op grond van artikel 4.5 Waterverordening waterschap Rivierenland (hierna: de verordening) stelt het algemeen bestuur één of meer peilbesluiten vast voor de oppervlaktewaterlichamen in de gebieden die zijn aangegeven op de als bijlage 2 bij deze verordening behorende kaart. Op 25 november 2011 heeft het algemeen bestuur streefpeilen vastgesteld. Vaststaat dat de Ooijpolder, waarin de Groenlanden en de Ooijse Graaf zijn gelegen en om welke gebied het in casu gaat, op de bijlage 2 bij de verordening behorende kaart niet

is aangewezen als gebied waar voor de oppervlaktewaterlichamen een peilbesluit moet worden vastgesteld. Gelet hierop kan het peilbesluit niet worden aangemerkt als een peilbesluit als bedoeld in artikel 5.2 Waterwet. Bij uitspraak van 28 maart 2013 heeft de rechtbank het door de stichting en de vereniging daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Door appellanten wordt hoger beroep ingesteld. De Afdeling overweegt onder meer dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat de vaststelling van streefpeilen geen peilbesluit is als bedoeld in artikel 5.2 Waterwet en ook anderszins geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb. De Afdeling geeft aan dat het betreffende gebied in de geldende verordening niet is aangewezen als gebied waar voor de oppervlaktewaterlichamen een peilbesluit moest worden vastgesteld. Gelet hierop kan de vaststelling van de streefpeilen niet worden aangemerkt als een peilbesluit als bedoeld in de Waterwet. Met het oog daarop is de rechtbank volgens de Afdeling terecht niet aan een inhoudelijke behandeling van het beroep van appellant toegekomen. De Afdeling komt daarom ook niet toe aan het betoog van appellanten dat de vaststelling van de streefpeilen onzorgvuldig is voorbereid en ondeugdelijk is gemotiveerd. De rechtbank had echter het betoog niet niet-ontvankelijk moeten verklaren, maar zij had zich onbevoegd moeten verklaren van dat beroep kennis te nemen. De rechtbank heeft dat niet onderkend en in zoverre is het hoger beroep gegrond.

Noot van de redacteur (RBo)

In deze uitspraken spelen twee interessante bestuursrechtelijke aspecten. Allereerst de vraag of het vaststellen van de streefpeilen een besluit betreft in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Gelet op het feit dat de vaststelling van de streefwaarden ziet op een gebied dat niet op bijlage 2 van de Waterwet voorkomt, is er op grond daarvan geen sprake van een peilbesluit als bedoeld in artikel 5.2 Waterwet. Aangezien de Waterwet voorschrijft wanneer er sprake is van een peilbesluit in de zin van artikel 5.2, is die conclusie niet verwonderlijk. Dan rijst de vraag of het besluit desondanks een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is. Het algemeen bestuur heeft bevestigd dat de handhaving van waterpeilen in de Groenlanden onvoldoende kan worden gegarandeerd en dat de vastgestelde streefpeilen louter zijn bedoeld als indicatieve doelstellingen voor

het waterschap zelf. De Afdeling overweegt dan ook dat de vaststelling van de streefpeilen niet gericht is op enig rechtsgevolg, nu er geen recht, plicht, bevoegdheid of juridische status door wordt gecreëerd of tenietgedaan. Dat is ook overeenkomstig het bepaalde in artikel 8.1 Waterwet waarin is bepaald dat ten aanzien van een peilbesluit handhaving mogelijk is, maar niet ten aanzien van de vaststelling van streefpeilen (zie daarvoor ook de vernietigde uitspraak van Rechtbank Gelderland 23 mei 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:794). Het rechtsgevolg ontbreekt dus. Het tweede bestuursrechtelijke aspect betreft het feit dat de rechtbank het beroep van de stichting en vereniging ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Op grond van artikel 8:70 Awb had de rechtbank zich onbevoegd moeten verklaren om kennis te nemen van het beroep. Immers, nu er geen sprake is van een besluit dient onbevoegdheidsverklaring te volgen en geen niet-ontvankelijkheid. In de parlementaire geschiedenis is daaromtrent overwogen dat in een geval als het onderhavige, waarin er geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb, de onbevoegdheidsverklaring de voorkeur verdient, omdat het besluit-begrip in het stelsel van de Awb de bevoegdheid van de rechtbank bepaalt. Dan rest de stichting en de vereniging enkel de weg naar de civiele rechter.