

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:187
Datum uitspraak	18 januari 2023
Inhoudsindicatie	Bij brief van 4 juli 2019 heeft de secretaris-directeur van het waterschap de Stichting meegedeeld dat haar verzoek om handhaving niet wordt aangemerkt als een aanvraag als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, omdat zij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. De Stichting heeft op 8 april 2019 een handhavingsverzoek bij het dagelijks bestuur ingediend. Zij heeft - kort samengevat - verzocht om ingrepen in en langs de rivier de Gulp teneinde een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp te bereiken, zodat wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water.

Volledige tekst

202100458/1/R2.

Datum uitspraak: 18 januari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 9 december 2020 in zaak nr. 20/755 in het geding tussen:

de Stichting Natuurlijk Geuldal, gevestigd te Valkenburg aan de Geul

en

het dagelijks bestuur.

Procesverloop

Bij brief van 4 juli 2019 heeft de secretaris-directeur van het waterschap de Stichting meegedeeld dat haar verzoek om handhaving niet wordt aangemerkt als een aanvraag als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat zij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt.

Bij besluit van 18 februari 2020 heeft het dagelijks bestuur het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 9 december 2020 heeft de rechtbank het door de Stichting daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard voor zover dat ziet op de onderdelen van het zijn van belanghebbende en de concreetheid van het handhavingsverzoek, het besluit van 18 februari 2020 in zoverre vernietigd, het dagelijks bestuur opgedragen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak en het beroep voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het dagelijks bestuur hoger beroep ingesteld.

De Stichting heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[partij A] en [partij B] (hierna ook samen en in enkelvoud: [partij]) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 16 maart 2021 heeft het dagelijks bestuur opnieuw op het bezwaar van de Stichting tegen het besluit van 4 juli 2019 beslist en het bezwaar ongegrond verklaard.

De Stichting heeft tegen dat besluit gronden ingediend.

Het dagelijks bestuur, de Stichting en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 augustus 2022, waar het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door L.E.J.G. Jaspers, bijgestaan door mr. M. Buitenhuis, advocaat te Breda, en de Stichting, vertegenwoordigd door drs. P.M.G. Visser, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij B] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De Stichting heeft op 8 april 2019 een handhavingsverzoek bij het dagelijks bestuur ingediend. Zij heeft - kort samengevat - verzocht om ingrepen in en langs de rivier de Gulp teneinde een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp te bereiken, zodat wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water.
2. Bij brief van 4 juli 2019 heeft de secretaris-directeur van het waterschap de Stichting bericht dat haar handhavingsverzoek niet wordt aangemerkt als een aanvraag als bedoeld in de Awb, omdat zij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Het dagelijks bestuur kan daarom geen besluit in de zin van de Awb nemen.
3. Het dagelijks bestuur heeft het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat de feitelijke werkzaamheden van de Stichting niet aansluiten bij de doelstelling van het handhavingsverzoek dat zou moeten dienen ter behartiging van haar belangen. De Stichting is daarmee geen belanghebbende en haar verzoek geen aanvraag. Daarnaast is het handhavingsverzoek van de Stichting volgens het dagelijks bestuur onvoldoende concreet en ook daarom kan geen sprake zijn van een aanvraag om een besluit te nemen.

Rechtbankuitspraak

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het handhavingsverzoek binnen de doelstelling van de Stichting valt en dat de feitelijke werkzaamheden zijn gericht op het behouden dan wel verbeteren van de natuur, het landschap en de leefomgeving in het Nationaal Landschap Zuid-

Limburg. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat niet gezegd kan worden dat het handhavingsverzoek niet zou aansluiten bij de feitelijke werkzaamheden en doelstelling van de Stichting. De rechtbank heeft op grond hiervan geoordeeld dat het dagelijks bestuur de Stichting ten onrechte niet als belanghebbende heeft aangemerkt en het bezwaar om die reden ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

De rechtbank heeft verder overwogen dat de aanhef van het handhavingsverzoek op de eerste pagina weliswaar algemeen is, maar dit in de daarop volgende pagina's nader wordt geconcretiseerd. Zo wordt op pagina 18/19 gesteld dat de dwarsdam in de voorde benedenstreams de Slenakerbrug niet is aangelegd conform vergunning. De rechtbank heeft overwogen dat het dagelijks bestuur ter zitting heeft verklaard dat hier ook onderzoek naar is verricht en dat niet is gebleken van een overtreding. De rechtbank heeft op grond van het vorenstaande geoordeeld dat het dagelijks bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het (gehele) handhavingsverzoek onvoldoende concreet zou zijn en heeft om die reden het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

Hoger beroep van het dagelijks bestuur

5. Het dagelijks bestuur betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het bezwaar van de Stichting ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard. Volgens het dagelijks bestuur kan de Stichting niet worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb, omdat zij geen algemeen of collectief belang behartigt. Ten tijde van de indiening van het handhavingsverzoek bestond de Stichting uit het echtpaar [persoon A] en [persoon B] dat op hetzelfde adres woont en [persoon C]. Dit is volgens het dagelijks bestuur onvoldoende om een algemeen of collectief belang te behartigen. De Stichting lijkt alleen op te komen voor de individuele belangen van voornoemd echtpaar.

Het dagelijks bestuur voert verder aan dat de Stichting geen feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op haar statutaire doelstelling. De jaarverslagen van de Stichting van 2018 en 2019, haar website en Facebook-pagina vermelden geen activiteiten die zijn verricht met het oog op het beschermen van het Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Het daarin ook genoemde Chemelotterrein valt buiten dat gebied en de overige activiteiten bestaan alleen uit het maken van bezwaar en het indienen van zienswijzen en die kunnen niet als feitelijke werkzaamheden worden aangemerkt. Verder onderneemt de Stichting zelf geen initiatief voor het behouden en verbeteren van het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, maar sluit daarvoor alleen aan bij initiatieven van anderen.

Daarnaast voert het dagelijks bestuur aan dat het handhavingsverzoek van de Stichting onvoldoende concreet is. Het verzoek gaat over alle ingrepen voor en na 2000 in en langs de Gulp en alle andere oppervlaktewaterlichamen in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg en dat is in tijd, aard en locatie onvoldoende gespecificeerd. Uit het verzoek volgt niet over welke overtredingen het gaat. Het dagelijks bestuur verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:592](#). Verder voert het dagelijks bestuur aan dat het overleg met de Stichting heeft gehad waarin de Stichting heeft erkend dat het verzoek niet voldoende concreet is. Er is afgesproken dat het verzoek nader zou worden geconcretiseerd en de Stichting heeft dat in het bezwaarschrift herhaald, maar die concretisering is uitgebleven.

6. Artikel 8.1 van de Awb luidt: " Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

Artikel 1:2, eerste lid luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Het derde lid luidt: "Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen."

7. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtingen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

Om te kunnen bepalen of het belang van de Stichting rechtstreeks is betrokken bij het handhavingsverzoek, moet daarom in de eerste plaats worden gekeken naar de doelstelling van de Stichting die in de statuten is opgenomen. Daarnaast is van belang of de Stichting feitelijke werkzaamheden verricht voor de behartiging van haar doelstelling.

8. Artikel 3 van de statuten van de Stichting luidt:

"1. De Stichting heeft ten doel het behouden en verbetering van de natuur, het landschap en de leefomgeving in het Nationaal Park Zuid Limburg.

2. De Stichting tracht haar doel onder meer te bereiken door ondersteuning burgerinitiatieven met hetzelfde doel, publicaties op (sociale) media en beleggen bijeenkomsten, voeren van politieke en gerechtelijke procedures.

(...)."

9. De Stichting heeft in het handhavingsverzoek, met als doel

het bereiken van een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp, het dagelijks bestuur verzocht om:

- a. herstelmaatregelen te nemen in de natuurlijke Gulp, zoals vereist door de Kaderrichtlijn Water en voor een deel al aangekondigd in het Waterbeheerplan 2016-2021;
- b. een deel van de hydromorfologische ingrepen van vóór 2000 in en langs de Gulp vanaf de grens tot aan de monding in de Geul, dat in strijd met de wet- en regelgeving en/of vergunning is gedaan, teniet te (laten) doen;
- c. een deel van hydromorfologische ingrepen vanaf 2000 in en langs de Gulp vanaf de grens tot aan de monding in de Geul, dat in strijd met wet- en regelgeving en/of vergunning zijn gedaan en/of waarvoor geen milieueffectrapportage is gemaakt, teniet te (laten) doen;
- d. op de leggerkaart de aanduidingen te verwijderen, waarvoor geen leggerbesluit is genomen en waarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure conform afdeling 3.4 van de Awb niet is doorlopen en alsnog de procedure van de leggerwijziging te doorlopen, mits de ingreep niet in strijd is met wet- en regelgeving en/of vergunning(en);
- e. de leggerkaart geheel bij te werken door het alsnog opnemen van daarop ontbrekende waterstaatswerken in de meanderende Gulp.

Ook heeft de Stichting verzocht voor de andere oppervlaktewaterlichamen in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg een onderzoek te doen naar de onder de punten b en c genoemde ingrepen en ook voor deze oppervlaktewaterlichamen de onder a tot en met e genoemde stappen te zetten.

- is de Stichting belanghebbende?

10. Naar het oordeel van de Afdeling behartigt de Stichting blijkens de statuten een algemeen belang in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb en dus niet een persoonlijk belang van het echtpaar [persoon A] en [persoon B] en van [persoon C]. Er is geen aanleiding om de Stichting bij de beoordeling van de belanghebbendheid te vereenzelvigen met deze personen. De enkele omstandigheid dat het bestuur van de Stichting ten tijde van de indiening van het handhavingsverzoek bestond uit alleen deze personen, is daarvoor onvoldoende.

11. Anders dan het dagelijks bestuur betoogt, raakt het door de Stichting bestreden besluit een belang dat zij blijkens haar statutaire doelstelling beoogt te behartigen. De Stichting heeft aannemelijk gemaakt dat zij zich, voorafgaand aan het verzoek om handhaving en ook los daarvan, heeft ingezet voor het behouden dan wel verbeteren van de natuur, het landschap en de leefomgeving in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, waarvan de Gulp deel uitmaakt. Blijkens de stukken heeft de Stichting over diverse onderwerpen die haar doelstelling raken brieven en nota's opgesteld en die aan gemeenten en provincie en andere organisaties gestuurd, een artikel gepubliceerd in de media en een informatiebijeenkomst gehouden. Ook heeft de Stichting regelmatig zwerfafval verzameld in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Daarnaast geeft zij adviezen aan bewoners en instellingen over zaken die passen binnen de doelstelling van de Stichting. Het belang dat de Stichting in het bijzonder behartigt, is daarom rechtstreeks betrokken bij de weigering van het dagelijks bestuur om handhavend op te treden. Haar verzoek is daarmee een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb en de brief van 4 juli 2019 waarin dit verzoek is afgewezen, is een besluit. Gelet hierop is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het dagelijks bestuur de Stichting ten onrechte niet als belanghebbende heeft aangemerkt en het bezwaar van de Stichting om die reden ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Het betoog slaagt niet.

- is het handhavingsverzoek voldoende concreet?

12. Het dagelijks bestuur wordt evenmin gevolgd in zijn betoog dat het handhavingsverzoek van de Stichting onvoldoende concreet is. De Stichting heeft in het verzoek op de eerste bladzijde een aantal acties van het dagelijks bestuur gevraagd, zoals hiervoor is weergegeven onder 9. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de inleiding van het verzoek weliswaar algemeen is, maar dat dit in de daarop volgende pagina's, in het bijzonder pagina's 18 tot en met 21, nader wordt geconcretiseerd. Daarmee is het verzoek voldoende concreet. Dat het dagelijks bestuur met de Stichting heeft gesproken over de mate van concreetheid van het handhavingsverzoek, doet er niet aan af dat dit verzoek een nadere concretisering bevat. Ook leidt de door het dagelijks bestuur genoemde uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:592](#), niet tot een ander oordeel. In die zaak oordeelde de Afdeling dat een handhavingsverzoek waarin slechts in algemene zin activiteiten zijn genoemd zonder aanduiding wanneer en waar deze plaatsvinden, onvoldoende concreet is om te kunnen leiden tot een verplichting voor het bestuursorgaan om nader onderzoek te doen naar een gestelde overtreding, te meer nu het verzoekers in het bijzonder ging om het geheel aan activiteiten op de Holterberg, en dus niet primair om concrete overtredingen waarnaar onderzoek kan worden verricht. Die situatie is hier niet aan de orde. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het dagelijks bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het handhavingsverzoek onvoldoende concreet zou zijn en het bezwaar van de Stichting om die reden ten onrechte niet-ontvankelijk heeft

verklaard.

Het betoog slaagt niet. Gelet hierop zal de Afdeling het hoger beroep van het dagelijks bestuur van het waterschap hierna ongegrond verklaren en overgaan tot de bespreking van het beroep van de Stichting tegen het nieuwe besluit op bezwaar van het dagelijks bestuur van 16 maart 2021.

Het beroep van de Stichting tegen het besluit van 16 maart 2021

13. Ter uitvoering van de rechtbankuitspraak heeft het dagelijks bestuur op 16 maart 2021 een nieuw besluit op bezwaar genomen, waarbij het bezwaar van de Stichting tegen het besluit van 4 juli 2019 ongegrond is verklaard. Omdat de rechtbank voor de concretisering van het handhavingsverzoek heeft verwezen naar pagina 18 en 19 van dat verzoek, heeft het dagelijks bestuur op basis van die pagina's onderzocht of er sprake is van overtredingen waartegen handhavend dient te worden opgetreden. Het dagelijks bestuur heeft handhavend optreden tegen de op die pagina's gestelde overtredingen onder b.1 tot en met b.3 onevenredig geacht en heeft met betrekking tot de onderdelen b.4 en b.5 geen overtredingen geconstateerd.

14. De Stichting bestrijdt niet de conclusies van het dagelijks bestuur over de gestelde overtredingen onder b.1 tot en met b.5 die gaan over hydromorfologische ingrepen van vóór 2000 in en langs de Gulp. Zij vindt echter dat het dagelijks bestuur met dit nieuwe besluit niet volledig uitvoering heeft gegeven aan de rechtbankuitspraak, omdat geen beslissing is genomen over de in het handhavingsverzoek op pagina 19 tot en met 21 gestelde overtredingen onder c.1 tot en met c.5 en d. Die overtredingen gaan over hydromorfologische ingrepen uit de periode na 2000 in en langs de Gulp en het op de leggerkaart ontbreken van waterstaatswerken in de Gulp.

15. De Stichting heeft op de zitting toegelicht dat onderdeel d in het verzoek betrekking heeft op de onderdelen c.1 tot en met c.5. Verder heeft de Stichting op de zitting toegelicht dat de overtreding genoemd onder c.4 in het handhavingsverzoek inmiddels is gecompenseerd door herplant van bomen en daarover geen besluitvorming van het dagelijks bestuur meer nodig is.

16. De Afdeling stelt vast dat het geschil in beroep is beperkt tot de in het handhavingsverzoek gestelde overtredingen onder c.1 tot en met c.3, c.5 en d.

17. Zoals hiervoor in 9 is overwogen, bestaat het handhavingsverzoek uit onderdelen a tot en met e. Deze zijn, zoals hiervoor in 12 is overwogen, nader geconcretiseerd in de daarop volgende pagina's. De rechtbank heeft in dit verband pagina 18 en 19 slechts als voorbeeld genoemd. Op die pagina's van het handhavingsverzoek zijn de op pagina 1 onder b gestelde overtredingen nader geconcretiseerd. Het dagelijks bestuur is er ten onrechte aan voorbijgegaan dat de op pagina 1 onder c en d gestelde overtredingen nader zijn geconcretiseerd op pagina 19 tot en met 21 onder c.1 tot en met c.5 en d. De Afdeling is van oordeel dat het dagelijks bestuur in het besluit van 16 maart 2021 ten onrechte niet is ingegaan op de in het handhavingsverzoek gestelde overtredingen onder c.1 tot en met c.3, c.5 en d. Dit besluit is daarom onvoldoende gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Conclusie

18. Het hoger beroep van het dagelijks bestuur is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

Het beroep van rechtswege van de Stichting is gegrond. Het besluit van 16 maart 2021 dient te worden vernietigd, voor zover daarbij niet is beslist op de in het handhavingsverzoek onder c.1, c.2, c.3, c.5 en d gestelde overtredingen. De Afdeling zal het dagelijks bestuur opdragen om binnen zestien weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen, een nieuw besluit op het bezwaar van de Stichting tegen het besluit van 4 juli 2019 te nemen.

19. 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 het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

20. Het dagelijks bestuur moet de proceskosten van de Stichting vergoeden.

Over het verzoek van [partij] om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het hoger beroep heeft moeten maken, overweegt de Afdeling dat een veroordeling tot betaling van de proceskosten door een derde-partij in beginsel niet in de rede ligt. De Afdeling is van oordeel dat zich in deze zaak geen bijzondere situatie voordoet die aanleiding vormt om een proceskostenveroordeling ten laste van het dagelijks bestuur toe te kennen.

Verder wordt gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Awb, van het dagelijks bestuur het griffierecht geheven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep van rechtswege van de Stichting tegen het besluit van 16 maart 2021 met kenmerk 2021-D1451 gegrond;

III. vernietigt het besluit van het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg van 16 maart 2021 met kenmerk 2021-D1451, voor zover daarbij niet is beslist op de in het handhavingsverzoek onder c.1, c.2, c.3, c.5 en d gestelde overtredingen;

IV. draagt het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op het bezwaar van de Stichting tegen het besluit van 4 juli 2019 met kenmerk 2019-D49704 te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. bepaalt dat tegen het door het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg tot vergoeding van bij de Stichting Natuurlijk Geuldal in verband met de behandeling van de in hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 130,48;

VII. bepaalt dat van het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Jansen, griffier.

w.g. Minderhoud

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Jansen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 januari 2023

609