

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA2229
Datum uitspraak	4 april 2007
Inhoudsindicatie	Verweerder heeft bij besluit van 28 juni 2006, kenmerk RE2003.58927, de door appellante gevraagde vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet voor het ontgronden van de percelen, kadastraal bekend gemeente Steenderen, sectie T, nrs. 106, 107 en 108 (gedeeltelijk), plaatselijk bekend als Olburgseweg ten zuiden van het Gat van Kraaijenvanger, geweigerd.

Volledige tekst

200605233/1.

Datum uitspraak: 4 april 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Basal Toeslagstoffen B.V.",
gevestigd te Markelo,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Verweerder heeft bij besluit van 28 juni 2006, kenmerk RE2003.58927, de door appellante gevraagde vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet voor het ontgronden van de percelen, kadastraal bekend gemeente Steenderen, sectie T, nrs. 106, 107 en 108 (gedeeltelijk), plaatselijk bekend als Olburgseweg ten zuiden van het Gat van Kraaijenvanger, geweigerd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 17 juli 2006, bij de Raad van State ingekomen op 18 juli 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 4 september 2006.

Bij brief van 21 november 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft - ten behoeve van zaakno. 200603436/1 inzake het besluit tot weigering van een vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor het veranderen van een inrichting voor het winnen van zand op de in geding zijnde locatie - een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 12

oktober 2006 (hierna: het deskundigenbericht). Verweerder heeft het deskundigenbericht in deze zaak ingebracht.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [partij] en anderen. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 maart 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. F.J.M. Kobossen, advocaat te Deventer en verweerder, vertegenwoordigd door G. van der Werff, drs. J.W. van der Vegte en A.F.M.J. Woltering, ambtenaren bij de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn daar gehoord de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, vertegenwoordigd door mr. J.A.M. Sprinkhuizen, ambtenaar bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, en [partij].

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Het bestreden besluit

2.2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder geweigerd de gevraagde vergunning te verlenen. Hij heeft daartoe onder meer overwogen dat de winning van bouwgrondstoffen in de uiterwaarden op grond van het provinciale beleid, zoals opgenomen in het Beleidsplan Industriezand in Gelderland 2001-2008 en het Streekplan Gelderland 2005, in beginsel is toegestaan voor zover dat mogelijk is binnen de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Ecologische Hoofdstructuur, een ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde biedt en een bijdrage levert aan de realisering van natuurdoelstellingen. Verweerder stelt dat de beoogde ontgroning is voorzien in een gebied dat is aangewezen als Speciale Beschermingszone (hierna: SBZ). Volgens hem leidt de ontgroning ertoe dat een (potentiële) broedplaats verdwijnt van één van de soorten waarvoor de SBZ is aangewezen (het porseleinhoen). Gelet hierop en nu de aanvraag niet voorziet in maatregelen ter bescherming van deze soort, dient de vergunning te worden geweigerd, aldus verweerder.

Standpunt appellante

2.3. Appellante stelt in beroep dat verweerder ten onrechte de gevraagde ontgrondingsvergunning heeft geweigerd. Hiertoe heeft zij onder meer aangevoerd dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt stelt dat door de ontgroning een potentiële broedplaats verdwijnt voor één van de soorten waarvoor het gebied als SBZ is aangewezen. Ter zitting heeft zij haar bezwaar dat de SBZ niet is aangewezen voor het porseleinhoen, ingetrokken. Appellante betwijfelt echter of de in het geding zijnde locatie een potentiële broedplaats is voor het porseleinhoen. Verder stelt zij dat door de ontgroning nog geen 5% van de middelste van de drie geulen zal verdwijnen, zodat geen broedplaats verdwijnt.

Toepasselijke wet- en regelgeving

2.4. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet, zoals deze wet luidde vóór 1 juli 2005 (hierna: de wet), is het verboden zonder vergunning te ontgronden. Een vergunning wordt ingevolge artikel 10, zevende lid, van de wet verleend na afweging van alle in artikel 3, tweede lid, van de wet bedoelde belangen.

In artikel 3, tweede lid, van de wet is bepaald dat aan een vergunning voorschriften kunnen worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgronding betrokken belangen alsmede ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.

Ingevolge artikel 3, zesde lid, van de wet kan een weigering, intrekking of wijziging van een vergunning geschieden op grond van strijd met de in het tweede lid bedoelde belangen.

Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. Appellante beschikt over een ontgrondingsvergunning voor de zandwinlocatie Gat van Kraaijenvanger. Dit betreft een diepe zandwinning met een oppervlakte van 14 hectare. De aanvraag strekt ertoe deze zandwinlocatie aan de zuidzijde uit te breiden met een oppervlakte van 7 hectare. De maximale diepte van de beoogde zandwinning is 20 meter beneden het omliggende maaiveld. De duur van de beoogde werkzaamheden is ongeveer zes jaar.

2.5.2. In het Beleidsplan Industriezand in Gelderland 2001-2008, dat op 9 april 2002 is vastgesteld door het provinciaal bestuur van Gelderland, is vermeld (p. 9) dat zandwinlocaties een maatschappelijke meerwaarde moeten hebben. Buitendijkse winningen in uiterwaarden worden gekoppeld aan rivierverruimende maatregelen, in combinatie met natuurontwikkeling. Deze zandwinning moet passen in strenge landschappelijke en natuurlijke randvoorwaarden. Ruime aandacht wordt besteed aan de Ecologische Hoofdstructuur en toepassing van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Nieuwe winlocaties en bestaande plassen moeten waar mogelijk weer worden verondiept of aangevuld, dat wil zeggen dat voor flora en fauna een afwisselend milieu ontstaat. Nieuwe (blijvend) diepe zandwinningen in de uiterwaarden zullen in principe niet worden toegestaan, aldus het Beleidsplan.

In het streekplan Gelderland 2005, dat op 29 juni 2005 is vastgesteld door het college van provinciale staten, is vermeld (p. 137) dat diepe winning in de uiterwaarden ten behoeve van beton- en metselzand in beginsel is toegestaan voor zover mogelijk binnen de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en Ecologische hoofdstructuur. Koppeling met rivierverruiming en/of natuurontwikkeling is vereist. In de uiterwaarden hebben die plannen de voorkeur waarbij na winning de ontgrondingslocatie wordt aangevuld met uiterwaardengrond die vrijkomt in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier, zo volgt uit het streekplan.

2.5.3. Bij besluit van 24 maart 2000, kenmerk N/2000/302, van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (thans: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) is het gebied "IJssel" zoals aangegeven op de bij dat besluit behorende kaart, aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn. Bij besluiten van 25 april 2003, kenmerk DN.2002/1463, en 30 januari 2004, kenmerk TRCJZ/2003/10522, is voornoemd besluit gewijzigd. De beschermingszone omvat nagenoeg het gehele winterbed, van dijk tot dijk, met uitzondering van het gedeelte van de rivier buiten de kribvakken en met uitzondering van enkele deelgebieden in het winterbed.

Het gebied waarin de zandwinlocatie Gat van Kraaijenvanger ligt, maakt deel uit van deze speciale beschermingszone.

2.5.4. Uit de nota van toelichting bij de aanwijzing als SBZ volgt dat de IJssel kwalificeert als SBZ onder de Vogelrichtlijn vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen van de kleine zwaan, kolgans, smient, slobbeend, meerkoet en grutto die het gebied benutten als overwinteringsgebied en/of rustplaats. Het gebied kwalificeert tevens omdat het behoort tot één van de vijf belangrijkste broedgebieden dan wel pleisterplaatsen voor kwartelkoning, wilde zwaan en kleine zwaan, reuzenster en ijsvogel in Nederland. Andere soorten van Bijlage I waarvoor het gebied van betekenis is, zijn porseleinhoen, zwarte stern, kleine zilverreiger, lepelaar, nonnetje, slechtvalk, visarend, fuut, aalscholver, grauwe gans, krakeend, pijlstaart, wilde eend, wintertaling, tafeleend, kuifeend, grote zaagbek, scholekster, kievit, wulp en tureluur. De biotopen van deze vogels hebben mede de begrenzing van het gebied bepaald, aldus de nota van toelichting.

2.5.5. In opdracht van appellante heeft Schenkeveld Bureau voor natuur en landschap onderzoek gedaan naar de gevolgen van de uitbreiding van de zandwinning in het Gat van Kraaijenvanger. In het onderzoeksrapport "Toetsing in het kader van de Vogelrichtlijn" van juni 2003 is vermeld dat het porseleinhoen onregelmatig broedt in de slenk in het midden van het plangebied. Dit gebeurt alleen als de uiterwaard in de voorzomer (mei-juni) onder water heeft gestaan. Volgens het rapport is het aantal broedgevallen van deze soort langs de IJssel variabel en klein (1-10 paren) en gaat door de uitbreiding van de zandwinning mogelijk een (potentiële) broedplaats van deze soort verloren.

2.5.6. In het deskundigenbericht is vermeld (p. 3) dat in het midden van het te ontgronden gebied een deel van een slenk (een laagte in het landschap) ligt die ten zuiden van de locatie doorloopt. Bij en na hoogwater, waarbij de uiterwaarden overstromen, kan die slenk voor langere tijd water bevatten. Ten oosten en westen van die slenk liggen nog twee kleinere slenken. Verder is vermeld (p. 7) dat in 1999 een territorium van het porseleinhoen is vastgesteld ter plaatse van de middelste slenk en dat daar ook in 2006 - een seizoen met een late voorjaarsinundatie - een territorium is vastgesteld. Geconcludeerd wordt (p. 14) dat de uiterwaard ter plaatse van de uitbreidingslocatie tot het vaste - althans potentiële - leef-/broedgebied van het porseleinhoen moet worden gerekend. Met name het geaccidenteerd terrein, en dan vooral de middelste en diepste slenk, bevordert het gunstige habitat. Daar kunnen zich voor een langere periode natte omstandigheden voordoen. Een deel van die slenk gaat door de gewenste uitbreiding definitief verloren, aldus het deskundigenbericht.

Het oordeel van de Afdeling

2.6. De Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) is op 1 oktober 2005 in werking getreden. Met deze wet is beoogd de gebiedsbeschermingsbepalingen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn te implementeren.

Artikel 19d van de Nbw 1998 voorziet in een vergunningstelsel voor het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Artikel 60a, tweede lid, van de Nbw 1998 luidt als volgt:

"Ten aanzien van het nemen van besluiten, waarbij artikel 6 van de richtlijn (EEG) nr. 92/43 aan de orde is, op voor de datum van inwerkingtreding van deze wet ingediende aanvragen om vergunning of ontheffing en ingediende verzoeken om toestemming anderszins blijft deze wet buiten toepassing totdat de bezwaar- of beroepstermijn is verstreken dan wel,

indien beroep is ingesteld, onherroepelijk op het beroep is beslist."

2.6.1. De percelen waarop de aanvraag om het verlenen van een ontgrondingsvergunning betrekking heeft, liggen binnen een gebied dat is aangewezen als Vogelrichtlijngebied als bedoeld in artikel 10a van de Nbw 1998. Uit de uitspraak van 29 november 2006 in zaak no. 200601218/1 (www.raadvanstate.nl) moet worden afgeleid dat het in artikel 60a, tweede lid, van de Nbw 1998 geregelde overgangsrecht geen betrekking heeft op vergunningaanvragen anders dan aanvragen om een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet (oud). Dit betekent dat bij de onderhavige beslissing, nu deze na 1 oktober 2005 is genomen, een beoordeling in het kader van artikel 6 van de richtlijn (EEG) nr. 92/43 achterwege diende te blijven. De vragen of voor de ontgroning een vergunning nodig is op grond van de Nbw 1998, en zo ja of deze vergunning kan worden verleend, komen aan de orde in een eventueel te voeren procedure op grond van de Nbw 1998.

2.6.2. Dit neemt niet weg dat op grond van artikel 10, zevende lid, in samenhang met artikel 3, tweede en zesde lid, van de wet bij de beoordeling van een aanvraag om het verlenen van een ontgrondingsvergunning een afweging dient plaats te vinden van alle bij een ontgroning betrokken belangen alsmede van de belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken. Verweerder heeft in zijn besluit dan ook terecht een afweging gemaakt tussen het belang van de aanvrager dat is gediend met de verlening van de vergunning en de belangen, waaronder het natuurbelang, die zich tegen vergunningverlening verzetten.

2.6.3. Blijkens de overwegingen van het bestreden besluit heeft verweerder bij de afweging van alle bij de ontgroning betrokken belangen, mede gezien het provinciale beleid zoals dat is verwoord onder 2.5.2, grote betekenis toegekend aan het feit dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, liggen binnen een gebied dat is aangewezen als SBZ onder de Vogelrichtlijn. In het kader van die afweging heeft hij bovendien een groot gewicht toegekend aan de bescherming van de daar aanwezige biotopen van vogels die staan vermeld op Bijlage I van de Vogelrichtlijn.

De Afdeling acht dit niet onredelijk.

Het porseleinhoen staat vermeld op Bijlage I van de Vogelrichtlijn.

Op basis van het onder 2.5.5 genoemde onderzoeksrapport en het onder 2.5.6 vermelde deskundigenbericht is aannemelijk dat het te ontgronden gebied niet alleen potentieel geschikt is als broedplaats van het porseleinhoen, maar dat dit gebied in gunstige jaren ook daadwerkelijk als broedplaats in gebruik is (geweest). Op grond van genoemde stukken en het verhandelde ter zitting, is aannemelijk dat deze broedplaats door de ontgroning geheel verloren gaat. De door appellante ingediende vergunningaanvraag voorziet niet in maatregelen ter bescherming van de habitat van het porseleinhoen.

Gelet hierop, en gezien de geringe omvang van de populatie van het porseleinhoen in de SBZ IJssel, heeft verweerder in redelijkheid aan dit belang dat zich tegen de ontgroning verzet, een groter gewicht kunnen toekennen dan aan het belang van appellante dat met de ontgroning is gediend.

Reeds hierom heeft verweerder zich bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevraagde ontgrondingsvergunning dient te worden geweigerd. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking meer. Het beroep is ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Voorzitter, en mr. J.H. van Kreveld en mr. W. Sorgdrager, Leden, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Breunese-van Goor
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 april 2007

208