

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA2643
Datum uitspraak	11 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 mei 2005 heeft verweerder appellant op grond van artikel 29 van de Natuurbeschermingswet (hierna: de Nbw) gelezen in samenhang met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) een last onder dwangsom opgelegd wegens het uitvoeren van werkzaamheden in strijd met de vergunning op grond van artikel 12 van de Nbw die appellant is verleend bij besluit van 24 januari 2005.

Volledige tekst

200600758/1

Datum uitspraak: 11 april 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het college van burgemeester en wethouders van Den Helder,
appellant,

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 mei 2005 heeft verweerder appellant op grond van artikel 29 van de Natuurbeschermingswet (hierna: de Nbw) gelezen in samenhang met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) een last onder dwangsom opgelegd wegens het uitvoeren van werkzaamheden in strijd met de vergunning op grond van artikel 12 van de Nbw die appellant is verleend bij besluit van 24 januari 2005.

Bij besluit van 14 december 2005, verzonden op 15 december 2005, heeft verweerder het door appellant hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 24 januari 2006, bij de Raad van State ingekomen op 25 januari 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 21 februari 2006.

Bij brief van 27 april 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 maart 2007, waar appellant, vertegenwoordigd door J.M. Streunding, ing. R. Leijen en ing. A. Booij, ambtenaren van de gemeente, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. ing. H.D. Strookman, ambtenaar van het ministerie, en C.P.F. Vrolijk, medewerker van de provincie Noord-Holland, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 oktober 2005 zijn verschillende artikelen uit de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen 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.

Wettelijk kader

2.2. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Nbw is het verboden zonder vergunning van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (thans: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel worden als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument in ieder geval aangemerkt handelingen, die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is artikel 12 van de Nbw van overeenkomstige toepassing op staatsnatuurmonumenten.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling heeft het verbod bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet niet alleen betrekking op handelingen die worden verricht of gedoogd binnen het als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument aangewezen gebied, maar ook op handelingen die daarbuiten plaatsvinden (de zogenoemde externe werking).

2.3. Ingevolge artikel 29 van de Nbw is verweerder bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Ingevolge artikel 5:32, eerste lid, van de Awb kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Het bestreden besluit

2.4. Verweerder heeft de bezwaren van appellant tegen het besluit van 20 mei 2005 ongegrond verklaard en dit besluit gehandhaafd. In voornoemd besluit is appellant een last onder dwangsom opgelegd wegens het niet naleven van de aan de op 24 januari 2005 verleende vergunning verbonden voorwaarde dat de vergunde werkzaamheden aan de fietsinfrastructuur buiten het broedseizoen moeten plaatsvinden, nu binnen het broedseizoen

werkzaamheden werden uitgevoerd aan het parkeerterrein "Duinoord". Appellant heeft, volgens verweerder, een vergunning aangevraagd en op 24 januari 2005 verkregen voor het project "Fietsvoorziening Donkere Duinen", dat ziet op werkzaamheden die zowel binnen als buiten het beschermd- en staatsnatuurmonument "Duinen van Den Helder en Callantsoog" (hierna: het natuurmonument) zullen plaatsvinden. Uit de aanvraag van appellant blijkt, volgens verweerder, niet dat hiermee niet is beoogd om een vergunning aan te vragen voor de werkzaamheden die buiten het natuurmonument zouden plaatsvinden. Overigens stelt verweerder dat hij, omdat de verstoring niet alleen op de plek van de werkzaamheden, maar ook in de aangrenzende gebieden plaatsvindt, het voor vanzelfsprekend heeft gehouden dat de aanvraag ook zag op het deel van het project buiten het natuurmonument.

Voorts stelt verweerder zich op het standpunt dat artikel 12 van de Nbw ook ziet op handelingen die buiten het natuurmonument plaatsvinden en schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon dan wel schadelijk kunnen zijn voor de natuurwetenschappelijke betekenis daarvan. Gelet daarop had het appellant ook duidelijk moeten zijn dat de vergunning tevens betrekking heeft op de activiteiten die buiten het natuurmonument plaatsvinden.

Ten aanzien van de werkzaamheden op het parkeerterrein "Donkere Duinen" stelt verweerder dat de extra overlast van die werkzaamheden, anders dan bij parkeerterrein "Duinoord", zodanig gering is dat ten aanzien daarvan niet tot handhaving is overgegaan.

Het standpunt van appellant

2.5. Appellant stelt zich op het standpunt dat verweerder hem ten onrechte een last onder dwangsom heeft opgelegd, nu geen sprake is van overtreding van de in het besluit van 24 januari 2005 opgenomen vergunningvoorwaarden. Daartoe betoogt appellant dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de vergunning niet is beperkt tot de fietsinfrastructuur binnen het natuurmonument. De aanvraag ziet, gelet op de omschrijving in de aanvraag in samenhang met de bijbehorende tekeningen, niet op de werkzaamheden buiten het natuurmonument, aldus appellant. Voorts heeft verweerder, volgens appellant, ten onrechte niet uitdrukkelijk in de vergunning opgenomen dat deze externe werking heeft voor de te verrichten werkzaamheden buiten het natuurmonument.

De omstandigheid dat ten aanzien van de werkzaamheden op het parkeerterrein "Donkere Duinen" geen handhaving heeft plaatsgevonden nu deze volgens verweerder niet strijdig zijn met de Nbw, is volgens appellant niet te rijmen met de handhaving ten aanzien van de werkzaamheden op het parkeerterrein "Duinoord".

Appellant verwijst voorts naar de schadeclaims ten bedrage van € 145.000,- die hij heeft gekregen ten gevolge van de opschorting van de werkzaamheden op het parkeerterrein "Duinoord".

Vaststelling van de feiten

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

2.6.1. Bij brief van 13 januari 2005 heeft het gemeentebestuur van Den Helder verweerder verzocht een vergunning te verlenen op grond van artikel 12 van de Nbw. In de aanvraag is vermeld dat deze betrekking heeft op de "Duinen van Den Helder en Callantsoog". Dit gebied is bij besluit van 18 februari 1992, kenmerk NBLF-92-319, respectievelijk 25 maart 1992, kenmerk NBLF-92-318, aangewezen als beschermd natuurmonument respectievelijk

staatsnatuurmonument.

In de aanvraag is voorts vermeld dat deze betrekking heeft op "het uitvoeren van aanpassingen aan de fietsoversteekplaats en fietspaden nabij de parkeerterreinen "Duinoord" en "Donkere Duinen" te Den Helder, volgens bijgevoegde tekeningen. Een groot deel van de infrastructuur ligt binnen de grenzen van het natuurmonument, wat betekent dat aanpassingen en verbeteringen in verband met de verkeersveiligheid en onderhoud altijd in het natuurmonument moeten worden uitgevoerd".

De bij de aanvraag gevoegde tekeningen geven de J. Verfaillweg en de daarop uit te voeren werkzaamheden weer, van het meest noordelijke punt gelegen ten noorden van het parkeerterrein "Donkere Duinen", tot het meest zuidelijke punt gelegen ten zuiden van het parkeerterrein "Duinoord".

Op het kaartmateriaal behorende bij de aanwijzingsbesluiten is weergegeven dat de parkeerterreinen "Duinoord" en de "Donkere Duinen" buiten het natuurmonument gelegen zijn. Het parkeerterrein "Duinoord" grenst in het noorden aan het natuurmonument.

2.6.2. Bij besluit van 24 januari 2005 heeft verweerder aan het gemeentebestuur van Den Helder een vergunning verleend op grond van artikel 12 van de Nbw. In het besluit is onder het kopje "Besluit", voor zover thans van belang, vermeld:

"Op grond van het voorgaande verleen ik u een vergunning op grond van artikel 12 van de Nbw voor het uitvoeren van aanpassingen aan de fietsinfrastructuur aan de J. Verfaillweg te Den Helder zoals door u omschreven in uw vergunningaanvraag met bijbehorende tekeningen. Ik verbind aan deze vergunning de volgende voorschriften:

2. De werkzaamheden dienen plaats te vinden buiten het broedseizoen, zijnde buiten de periode vanaf 15 maart tot en met 15 juli."

2.6.3. In het faxbericht van 19 april 2005 is vermeld dat tijdens een controle op 13 april 2005, binnen het broedseizoen, is geconstateerd dat nabij het parkeerterrein "Duinoord" werkzaamheden werden uitgevoerd aan de fietsinfrastructuur, onder andere met een trilplaat.

Oordeel van de Afdeling

2.7. Niet is in geschil dat de werkzaamheden aan parkeerterrein "Duinoord" binnen het broedseizoen werden uitgevoerd.

2.8. Verweerder heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de vergunning op grond van artikel 12 van de Nbw die hij bij besluit van 24 januari 2005 aan appellant heeft verleend, ziet op de werkzaamheden die in het kader van project "Fietsvoorziening Donkere Duinen" zowel in als buiten het natuurmonument worden uitgevoerd.

Daartoe acht de Afdeling van belang dat uit de aanvraag, zoals weergegeven in overweging 2.6.1., niet eenduidig blijkt dat hiermee is beoogd enkel een vergunning aan te vragen voor de uit te voeren werkzaamheden in het natuurmonument. In deze aanvraag komen namelijk ook werkzaamheden buiten het natuurmonument aan de orde en voor de weergave van de uit te voeren werkzaamheden is in de aanvraag uitdrukkelijk verwezen naar de bijgevoegde tekeningen waarop het gehele project, inclusief het parkeerterrein "Duinoord", is weergegeven. De stelling van appellant in het beroepschrift dat de tekeningen van het gehele project waren meegezonden om een beeld te geven van de reikwijdte van dit project en omdat de uit te voeren werkzaamheden in het natuurmonument niet uit het project konden worden geïsoleerd, kan daaraan niet afdoen, nu niet is gebleken dat dit bij de

aanvraag aan verweerder is medegedeeld.

Voorts is verweerder er, op grond van de 'externe werking' van artikel 12 van de Nbw, terecht van uitgegaan dat de uit te voeren werkzaamheden buiten het natuurmonument deel uitmaken van de aanvraag, nu deze ook schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermde natuurmonument of het beschermde natuurmonument kunnen ontsieren en derhalve, evenals de werkzaamheden in het natuurmonument, vergunningplichtig zijn.

Uit het besluit van 24 januari 2005 blijkt voorts voldoende duidelijk dat de daarbij verleende vergunning ziet op het gehele project, nu voor de reikwijdte daarvan is verwezen naar de door appellant bij de aanvraag gevoegde tekeningen.

Uit de omstandigheid dat verweerder ten aanzien van de werkzaamheden op het parkeerterrein "Donkere Duinen" niet tot handhaving is overgegaan, kan niet worden afgeleid dat hij dit ten aanzien van de werkzaamheden op het parkeerterrein "Duinoord" ten onrechte wel heeft gedaan, nu verweerder deugdelijk heeft onderbouwd op grond van welke verschillen betreffende deze parkeerterreinen hij tot dit oordeel is gekomen.

De enkele omstandigheid dat appellant naar aanleiding van het stilleggen van de werkzaamheden op het parkeerterrein "Duinoord" een aantal schadeclaims heeft gekregen, kan aan de juistheid van het besluit niet afdoen.

Verweerder heeft zich, gelet op het bovenstaande, terecht op het standpunt gesteld dat voorwaarde 2, zoals weergegeven in overweging 2.6.2., ook van toepassing is op de uit te voeren werkzaamheden op het parkeerterrein "Duinoord".

2.9. Gelet op het voorgaande, ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd met het recht is genomen. Het beroep is derhalve ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.10. 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. M. Oosting, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.

w.g. Oosting w.g. Broekman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 april 2007

12-458.