

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA4708
Datum uitspraak	9 mei 2007
Inhoudsindicatie	Bij brief van 10 januari 2005, verzonden op 12 januari 2005, heeft verweerder aan appellante medegedeeld dat voor een bedrijfswijziging van de fokzeugenhouderij van appellante geen vergunning op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet (hierna: de Nbw) is vereist.

Volledige tekst

200600976/1.

Datum uitspraak: 9 mei 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij brief van 10 januari 2005, verzonden op 12 januari 2005, heeft verweerder aan appellante medegedeeld dat voor een bedrijfswijziging van de fokzeugenhouderij van appellante geen vergunning op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet (hierna: de Nbw) is vereist.

Bij besluit van 25 augustus 2005, verzonden op dezelfde dag, heeft verweerder het door de stichting Werkgroep Behoud de Peel hiertegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 10 januari 2005 herroepen en alsnog een vergunning op grond van artikel 12 van de Nbw verleend aan appellante voor activiteiten die een ammoniakdepositie op het natuurmonument "de Deurnse Peel" veroorzaken van ten hoogste 22,23 mol per hectare per jaar (hierna: mol/ha/jaar).

Bij besluit van 22 december 2005, verzonden op dezelfde dag, heeft verweerder, naar aanleiding van het beroep van de stichting Werkgroep Behoud de Peel tegen het besluit van 25 augustus 2005, dit besluit herroepen in zoverre dat de vergunning voor zover zij ziet op de toename van de ammoniakdepositie van 7,23 mol/ha/jaar boven de grenswaarde van 15

mol/ha/jaar, wordt ingetrokken.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 1 februari 2006, bij de Raad van State ingekomen op 3 februari 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 3 maart 2006.

Bij brief van 30 maart 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 maart 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. ing. H.D. Strookman, ambtenaar van het ministerie, zijn verschenen. Voorts is de stichting Werkgroep Behoud de Peel, vertegenwoordigd door W.M.M. van Opbergen, daar gehoord.

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.

Het standpunt van appellante

2.3. Appellante stelt zich op het standpunt dat noch de Nbw noch de Natuurbeschermingswet 1998 de mogelijkheid geeft om een besluit te herzien of in te trekken. Voorts is het bestreden besluit, volgens appellante, op een onzorgvuldige manier tot stand gekomen, nu geen overleg met haar heeft plaatsgevonden en geen informatie aan haar is verstrekt gedurende de procedure. In het besluit is ten onrechte uitgegaan van de aanwezigheid van bosgebied en niet van de aanwezigheid van overige vegetatie. Ten slotte stelt appellante dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de aanvraag deels ziet op uitbreidingsmogelijkheden, nu de aanvraag ziet op het bedrijf in zijn huidige vorm.

Het bestreden besluit

2.4. Bij besluit van 22 december 2005 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat de depositie van het bedrijf van appellante 22,23 mol/ha/jaar bedraagt. Gelet op het beleid

betreffende het stand still-beginsel geldt een grenswaarde van 15 mol/ha/jaar voor depositie op een natuurmonument, aldus verweerder. De toename van 7,23 mol/ha/jaar boven deze grenswaarde is, in tegenstelling tot hetgeen in het besluit van 25 augustus 2005 is vermeld, niet in overeenstemming met het ter zake gevoerde en in de jurisprudentie aanvaarde beleid. Verweerder stelt voorts vast dat geen sprake is van saldering, waardoor de toename in de ammoniakdepositie van 7,23 mol/ha/jaar niet vergund kan worden. Hij herroept het besluit van 25 augustus 2005 in zoverre dat de vergunning, voor zover deze ziet op de toename van 7,23 mol/ha/jaar, wordt ingetrokken.

Vaststelling van de feiten

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

2.5.1. Appellante exploiteert een fokzeugenbedrijf aan de [locatie] te [plaats]. Bij brief van 15 september 2004 heeft zij een aanvraag ingediend voor een vergunning op grond van artikel 12 van de Nbw voor het bedrijf in de huidige omvang, met een ammoniakemissie van 2442,5 kg per jaar, waarvoor in 2000 een vergunning op grond van de Wet milieubeheer is verleend.

Ten oosten van de gronden van appellante, op ongeveer 990 meter afstand, ligt het natuurgebied "de Deurnse Peel". Dit gebied is bij besluit van 11 december 1980, kenmerk NLB/N-43947, respectievelijk 8 mei 1981, kenmerk NLB/BB/GA-41654, aangewezen als beschermd natuurmonument respectievelijk staatsnatuurmonument.

In het besluit van 11 december 1980 is, voor zover thans van belang, opgenomen dat het natuurmonument bestaat uit een complex van fragmenten levend hoogveen, beginstadia van regenererend hoogveen, heide op rustend hoogveen en minerale gronden, opgaand loof- en naaldbos, gras- en bouwlanden en open water (sloten, wijken, plassen en kanalen).

Blijkens de stukken, waaronder ter zitting overgelegde foto's, bestaat het natuurgebied "de Deurnse Peel" uit een aantal verspreid liggende groeperingen van bomen en uit overige vegetatie, welke laatste het grootste deel van de natuurgebied beslaat.

2.5.2. Bij het, thans deels herroepen, besluit van 25 augustus 2005 heeft verweerder appellante een vergunning verleend op grond van artikel 12 van de Nbw voor activiteiten die een ammoniakdepositie op het natuurmonument "de Deurnse Peel" veroorzaken van ten hoogste 22,23 mol/ha/jaar. In dat besluit stelt hij dat de depositie van het bedrijf ten tijde van de aanwijzing van "de Deurnse Peel" als natuurmonument 15,01 mol/ha/jaar bedroeg. De depositie op grond van de huidige milieuvergunning van het bedrijf bedraagt 22,23 mol/ha/jaar. Voor de bepaling van de depositie van het bedrijf van appellante zijn de omrekenfactoren voor 'bos' toegepast, nu volgens verweerder uit foto's, de topografische kaart van het gebied en de nota van toelichting van het aanwijzingsbesluit van het natuurmonument blijkt dat ter plaatse sprake is van bos(gebied).

De depositietoename van 7,23 mol/ha/jaar sinds het moment dat het natuurmonument als zodanig is aangewezen, is volgens verweerder in overeenstemming met zijn beleid inzake het stand still-beginsel, nu deze toename onder de grenswaarde van 15 mol/ha/jaar blijft.

2.5.3. Bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning op grond van artikel 12 van de Nbw voor het exploiteren van veehouderijen in de nabijheid van natuurmonumenten wordt het volgende beleidskader toegepast.

In beginsel mag de toegestane ammoniakdepositie niet meer bedragen dan de natuurlijke achtergronddepositie. Hiervoor wordt aangesloten bij de Interimwet Ammoniak en

Veehouderij (hierna: de Interimwet). In artikel 4 van deze wet is voor de depositie een grenswaarde gesteld van 15 mol/ha/jaar.

Tot het moment dat vergunningverlening op grond van de Nbw kan worden gebaseerd op een nadere invulling van het vereiste bijzondere beschermingsniveau wordt het stand still-beginsel gehanteerd. Dit beginsel houdt in dat de ammoniakdepositie in de nieuwe, gewenste situatie niet hoger mag zijn dan in de oude situatie. De beslissende datum is daarbij die van de aanwijzing van het desbetreffende gebied als natuurmonument.

Uitgangspunt voor de beoordeling van de vergunningaanvraag is: geen toename van de individuele depositie van een veehouderij. Aan bestaande bedrijven waarvoor een milieuvergunning is verleend, zal - tijdelijk - in beginsel ook een vergunning krachtens de Nbw kunnen worden verleend.

In een aantal gevallen zal echter een individuele beoordeling moeten blijven plaatsvinden om invulling te kunnen geven aan het bijzondere beschermingsniveau voor de aangewezen gebieden. Hiervoor bestaat aanleiding indien de door het bedrijf veroorzaakte ammoniakdepositie groter is dan 600 mol/ha/jaar. Deze waarde sluit aan bij de in het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan vermelde richtwaarde voor ammoniakdepositie in het jaar 2010.

De beoordeling van de vergunningaanvraag op grond van de Nbw zal dan plaatsvinden aan de hand van de ter plaatse aanwezige achtergronddepositie, de hoogte van de individuele depositie van het bedrijf en de aanwezige en te beschermen natuurwetenschappelijke waarden in het aangewezen gebied. Deze beoordeling kan ertoe leiden dat in bepaalde gevallen de vergunning krachtens de Nbw niet wordt verleend, dan wel onder nader te bepalen voorwaarden wordt verleend.

2.5.4. Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Uitvoeringsregeling Ammoniak en Veehouderij (hierna: de Uitvoeringsregeling) worden voor de toepassing van de Interimwet en de daarop rustende bepalingen als voor verzuring gevoelig gebied aangemerkt bossen, natuurterreinen en landschapselementen, die een oppervlakte hebben van ten minste 5 hectare.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling wordt voor de berekening van de ammoniakdepositie van een veehouderij op het dichtstbijgelegen voor verzuring gevoelige gebied, de uitkomst die wordt beschreven in het eerste lid, vermenigvuldigd met de omrekeningsfactor die voor de afstand van het dichtst bij dat gebied gelegen emissiepunt van de veehouderij tot het dichtstbijgelegen punt van dat gebied, is aangegeven in bijlage 5.

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Uit het bestreden besluit blijkt dat het een besluit betreft als bedoeld in artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, dat strekt tot gedeeltelijke intrekking en vervanging van het besluit van 25 augustus 2005. In hetgeen appellante heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder het besluit van 25 augustus 2005 niet deels heeft mogen intrekken en vervangen omdat het naar zijn opvatting onjuist moet worden geacht. Overigens is, anders dan appellante betoogt, de Natuurbeschermingswet 1998, zoals overwogen in 2.1., niet op dit geschil van toepassing.

2.7. Niet is gebleken dat de procedure onzorgvuldig is geweest. Daartoe acht de Afdeling mede van belang dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat aan appellante afschriften van de stukken in de procedure zijn toegezonden. Dat deze stukken niet rechtstreeks aan appellante, maar aan de stichting Werkgroep Behoud de Peel waren gericht, is, gelet op het feit dat die stichting reclamante was in de procedure, begrijpelijk.

2.8. Voorts is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat met de zinsnede "de toename met 7,23 mol/ha/jaar" niet is bedoeld dat de aanvraag mede ziet op uitbreiding van het bedrijf, maar dat de ammoniakdepositie is toegenomen tot boven de grenswaarde van 15 mol/ha/jaar sinds de aanwijzing van "de Deurnse Peel" als beschermd natuurmonument. Niet is gebleken dat verweerder bij het nemen van het besluit is uitgegaan van onjuiste feiten met betrekking tot de omvang van het bedrijf.

2.9. De Afdeling stelt vast dat verweerder bij de bepaling van de depositie van het bedrijf van appellante is uitgegaan van de omrekenfactoren voor 'bos', zoals die zijn opgenomen in bijlage 5 behorende bij de Uitvoeringsregeling, omdat volgens hem het dichtst bij het bedrijf van appellante gelegen punt van het natuurmonument bestaat uit bos(gebied). De Afdeling acht de enkele constatering van verweerder dat op die plaats bomen aanwezig zijn, zonder dat rekening is gehouden met de karakteristiek van het natuurgebied "de Deurnse Peel" als geheel, en met name met de verhouding tussen de omvang van het daarin aanwezige bos en die van de aanwezige overige vegetaties, onvoldoende om de keuze voor de bovengenoemde omrekenfactoren voor 'bos' en niet die voor 'overige vegetatie' te kunnen rechtvaardigen.

Hieruit volgt dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

Proceskostenveroordeling

2.10. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 22 december 2005, DRR&R/2005/6093;

III. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 276,00 (zegge: tweehonderdzesenzeventig euro) vergoedt.

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 9 mei 2007

12-458.