

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BV1811
Datum uitspraak	18 januari 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 maart 2011 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) vergunning verleend voor de aanleg en het gebruik van een fietspad tussen Kijkduin en Hoek van Holland.

Volledige tekst

201110142/2/H4.

Datum uitspraak: 18 januari 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

de stichting Stichting Duinbehoud, gevestigd te Leiden,
verzoekster,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 maart 2011 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) vergunning verleend voor de aanleg en het gebruik van een fietspad tussen Kijkduin en Hoek van Holland.

Bij besluit van 9 augustus 2011 heeft het college het door Stichting Duinbehoud hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Stichting Duinbehoud bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 september 2011, beroep ingesteld.

Bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 oktober 2011, heeft Stichting Duinbehoud de voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Stichting Duinbehoud en het college hebben nadere stukken ingediend.

De voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 6 januari 2012, waar Stichting

Duinbehoud, vertegenwoordigd door B. ter Haar, T. van Schlie en ir. J. Duindam, en het college, vertegenwoordigd door M.L. de Koning, M. Contant, drs. C.T.M. Vergemaal, ir. C.F. Bakker en drs. G.J.J. Overbeek, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het oordeel van de voorzitter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

Machtiging

2.2. Ter zitting heeft het college de vraag opgeworpen of het beroep van Stichting Duinbehoud ontvankelijk moet worden geacht, omdat hem niet is gebleken dat J. Duindam, die het beroepschrift namens Stichting Duinbehoud heeft ingediend, een machtiging heeft overgelegd.

De voorzitter merkt op dat het indienen van een beroepschrift door een gemachtigde zonder dat daarbij een machtiging wordt overgelegd, op zichzelf niet meebrengt dat het beroep niet-ontvankelijk is. Ingevolge artikel 8:24 van de Algemene wet bestuursrecht heeft de bestuursrechter in zo'n geval wel de bevoegdheid om een schriftelijke machtiging te verlangen. Indien een machtiging wordt gevraagd en niet wordt overgelegd, kan het beroep ingevolge artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht niet-ontvankelijk worden verklaard.

Wat hier ook van zij, in het dossier bevindt zich een machtiging van de voorzitter en de penningmeester van Stichting Duinbehoud, inhoudende dat J. Duindam is gemachtigd om namens deze stichting op te treden. Het beroep zal reeds hierom niet vanwege het ontbreken van een machtiging niet-ontvankelijk worden verklaard.

Beschermingsregime

2.3. Het fietspad waarvoor vergunning is verleend loopt grotendeels door een recent in het kader van de kustversterking opgespoten duinenrij, en voor een klein deel door bestaand duingebied om aan te sluiten op al bestaande fietspaden.

2.4. Het duingebied ter plaatse komt voor op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206) (hierna: Habitatrichtlijngebied), en is daarom ingevolge artikel 1, aanhef en onder n, sub 3, van de Nbw een Natura 2000-gebied. Het Natura 2000-gebied bevat geen speciale beschermingszone in de zin van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) (hierna: Vogelrichtlijngebied). Verder ligt het duingebied in de beschermde natuurmonumenten Solleveld en Kapittelduinen.

Vanwege de gevolgen voor het Natura 2000-gebied is een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nbw verleend, en vanwege de gevolgen voor de beschermde natuurmonumenten een vergunning als bedoeld in artikel 16.

2.4.1. Bij besluit van 27 september 2011 is het Natura 2000-gebied krachtens artikel 10a, eerste lid, van de Nbw aangewezen. Dit brengt mee dat vanaf die datum ingevolge artikel 15a, tweede lid, van de Nbw de aanwijzing als beschermd natuurmonument van Solleveld en Kapittelduinen, voor zover deze gebieden zijn gelegen in het Natura 2000-gebied, is vervallen. Dit heeft echter plaatsgevonden na het nemen van het bestreden besluit, en de toetsing van dat besluit gebeurt aan de hand van de destijds geldende situatie, waarin het duingebied zowel Natura 2000-gebied als beschermd natuurmonument was.

Verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening

2.5. Mede gezien het verhandelde ter zitting, gaat de voorzitter ervan uit dat het belang van Stichting Duinbehoud bij haar verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening met name is gelegen in enerzijds de gevolgen van het fietspad voor het habitatype witte duinen, en anderzijds in de verstorende gevolgen voor de in het duingebied aanwezige vogels. In verband met onder meer de gevolgen voor de witte duinen is de vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nbw verleend, en in verband met onder meer de verstorende gevolgen voor de vogels is de vergunning als bedoeld in artikel 16 van de Nbw verleend.

Artikel 19d-vergunning (witte duinen)

2.6. Het Natura 2000-gebied is uitsluitend Habitatrichtlijngebied en geen Vogelrichtlijngebied. Niet in geschil is dat de instandhoudingsdoelstelling van het Natura 2000-gebied mede betrekking heeft op witte duinen. Evenmin is in geschil dat de aanleg van het fietspad de kwaliteit van deze habitat enigszins kan verslechteren, zodat in zoverre voor het fietspad een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw is vereist. Ingevolge artikel 19g, eerste lid, voor zover hier van belang, kan zo'n vergunning pas worden verleend indien het college zich ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

2.6.1. Stichting Duinbehoud betoogt in de kern dat bij de beoordeling van de verslechtering van het habitatype witte duinen niet van de thans bestaande situatie had moeten worden uitgegaan, maar rekening had moeten worden gehouden met de witte duinen die zich binnen zo'n vijf jaar zullen ontwikkelen in de nieuw opgespoten duinenrij.

2.6.2. Uit de stukken blijkt dat met of zonder fietspad, in de nieuw opgespoten duinenrij een relatief aanzienlijk extra oppervlak witte duinen tot ontwikkeling zal komen. Het betoog van Stichting Duinbehoud komt er in feite op neer dat de vergunning had moeten worden geweigerd, omdat de aanleg van het fietspad zal leiden tot een kleinere uitbreiding van het oppervlak witte duinen dan zij wenselijk acht. Zoals de Afdeling echter in haar uitspraak van 30 november 2011 in zaak nr. 201008420/1/R2 (www.raadvanstate.nl) heeft overwogen, moet bij de beoordeling van de gevolgen van een project de feitelijke situatie in het Natura 2000-gebied als uitgangspunt worden genomen. De feitelijke situatie is dat in de nieuw opgespoten duinenrij geen witte duinen aanwezig zijn, en dat de aanleg van het fietspad in deze duinenrij dus ook niet leidt tot een verslechtering van de kwaliteit van deze habitat. Het college heeft terecht geconcludeerd dat in zoverre geen afname van de kwaliteit of oppervlakte plaatsvindt.

2.6.3. In het bestaande duingebied verdwijnen als gevolg van de aanleg van het fietspad wel enige witte duinen. Volgens het college gaat het hier om 0,1 ha. Dit verlies acht het college afgezet tegen de totale oppervlakte witte duinen in het Natura 2000-gebied niet significant. Dit is als zodanig ook niet bestreden door Stichting Duinbehoud.

2.6.4. Gezien het voorgaande ziet de voorzitter geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet heeft mogen concluderen dat de aanleg van het fietspad wat het habitatype witte duinen betreft niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied en geen reden geeft voor weigering van de vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nbw.

Artikel 16-vergunning (vogels)

2.7. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Nbw, voor zover hier van belang, is het verboden

om zonder vergunning in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor dieren.

Ingevolge het tweede lid worden als schadelijke handelingen in ieder geval aangemerkt: handelingen die in het besluit tot aanwijzing van het beschermd natuurmonument vermelde wezenlijke kenmerken van het natuurmonument aantasten.

Met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet per 31 maart 2010 is het derde lid van artikel 16 vervallen. In dit artikellid was, kort weergegeven, bepaald dat de vergunning slecht kan worden verleend indien de wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument niet worden aangetast. Uit de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 68) blijkt dat de wetgever deze eis te streng achtte, en het bevoegde gezag in alle gevallen de ruimte heeft willen bieden om bij vergunningverlening niet alleen rekening te houden met de bescherming van de natuurwaarden, maar ook met andere belangen die met het uitvoeren van de aangevraagde handeling zijn gemoeid. Bij die afweging geldt ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De bestuursrechter kan bij de toetsing van deze afweging slechts concluderen dat deze in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, wanneer de betrokken belangen zodanig onevenwichtig zijn afgewogen, dat het college niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.

2.7.1. Een van de wezenlijke kenmerken die zijn genoemd bij aanwijzing van de beschermde natuurmonumenten Solleveld en Kappitelduinen is het belang van deze gebieden voor vogels. Bij de aanvraag om vergunning is een rapport "Habitattoets fietspad F370 Kijkduin-Hoek van Holland" van Vertegaal Ecologisch Advies en Onderzoek (hierna: de habitattoets en Vertegaal) gevoegd, waarin onder meer is beoordeeld welk effect de aanleg en het gebruik van het fietspad zal hebben op vogels in het bestaande duingebied. Op basis van de habitattoets heeft het college geconcludeerd dat als gevolg van verstoring een geringe vermindering van het aantal territoria van broedvogels zal optreden.

2.7.2. Stichting Duinbehoud heeft een aantal in de habitattoets gehanteerde uitgangspunten en aannames bestreden en betoogt dat een veel grotere verstoring van vogels zal plaatsvinden dan waarvan het college is uitgegaan. In reactie hierop heeft het college als bijlagen bij het verweerschrift in het geding in de bodemprocedure twee notities van Vertegaal, gedateerd augustus en november 2011, overgelegd. Vertegaal concludeert, kort weergegeven, dat in de habitattoets bij de bepaling van de effecten de rekenregels correct zijn toegepast en dat Stichting Duinbehoud de verstoring van vogels overschat.

De huidige procedure over het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening leent zich niet voor een diepgaande beoordeling van de geschilpunten over de mate van verstoring van vogels. De argumenten van Stichting Duinbehoud hierover hebben de voorzitter er echter niet van overtuigd dat een dermate grote verstoring zal optreden, dat het college niet in redelijkheid de belangen die het toekent aan de aanleg en het gebruik van het fietspad zwaarder heeft mogen laten wegen dan de belangen bij het voorkomen van de verstoring.

Conclusie

2.8. Gezien het voorgaande, en nu de voorzitter in hetgeen Stichting Duinbehoud voor het overige heeft aangevoerd evenmin aanknopingspunten vindt voor het oordeel dat verlening van de vergunningen krachtens de Nbw voor de aanleg en het gebruik van het fietspad niet mogelijk was, dient het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening te worden afgewezen.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, als voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van der Zijpp
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 januari 2012

262.