

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX6010
Datum uitspraak	29 augustus 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 mei 2010 heeft het college het verzoek van [appellant sub 1] van 24 april 2010 om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen wegens het in werking zijn van drie stallen van de pluimveehouderij aan de [locatie] te [plaats] zonder dat hiervoor een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) is verleend, afgewezen.

Volledige tekst

201100302/1/A4 en 201105834/1/A4.

Datum uitspraak: 29 augustus 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 19 mei 2010 heeft het college het verzoek van [appellant sub 1] van 24 april 2010 om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen wegens het in werking zijn van drie stallen van de pluimveehouderij aan de [locatie] te [plaats] zonder dat hiervoor een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) is verleend, afgewezen.

Bij besluit van 23 september 2010 heeft het college het verzoek van [appellant sub 1] van 7 juli 2010 om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen wegens het in werking zijn van vijf stallen van de pluimveehouderij aan de [locatie] te [plaats] zonder dat hiervoor een vergunning op grond van de Nbw 1998 is verleend, afgewezen.

Bij besluit van 7 december 2010 heeft het college, naar aanleiding van het door [appellant sub 1] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 19 mei 2010, het besluit van 19 mei 2010

herroepen door dat in te trekken. Daarnaast heeft het college het besluit van 23 september 2010 ingetrokken. Bij besluit van 24 december 2010 heeft het college aan [appellant sub 2] een last onder dwangsom opgelegd inhoudende dat de ammoniakdepositie vanwege de pluimveehouderij verlaagd dient te worden tot de ammoniakdepositie in de vergunde situatie op 7 december 2004. Het college heeft in zoverre de verzoeken om het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen van [appellant sub 1] van 24 april 2010 en 7 juli 2010 gedeeltelijk ingewilligd.

Bij besluit van 19 april 2011 heeft het college beslist op het door [appellant sub 1] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 23 september 2010, voor zover het verzoek om het toepassen van handhavingsmiddelen van 7 juli 2010, dat bij het besluit van 23 september 2010 is afgewezen, niet is ingewilligd door het opleggen van de last onder dwangsom bij het besluit van 24 december 2010.

Tegen de besluiten van 7 december 2010 en 24 december 2010 heeft [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 10 januari 2011, beroep ingesteld. Tegen het besluit van 19 april 2011 heeft [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 mei 2011, beroep ingesteld. [appellant sub 2] heeft bij brief, bij het college ingekomen op 26 januari 2011, beroep ingesteld tegen het besluit van 24 december 2010. [appellant sub 2] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 28 februari 2011. Het college heeft het beroepschrift van [appellant sub 2] en de aanvulling hierop doorgestuurd naar de Afdeling.

Het college heeft drie verweerschriften, gedateerd 3 maart 2011, 27 oktober 2011 en 31 oktober 2011, ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 11 juni 2012, waar [appellant sub 1], in persoon en bijgestaan door ir. A.K.M. van Hoof, [appellant sub 2], in persoon en bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.N.J. van der Stappen en ing. W.C. Baxs, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Intrekken beroepsgrond

2.1. [appellant sub 2] heeft ter zitting zijn beroepsgrond dat de in het besluit van 24 december 2010 gehanteerde begunstigingstermijn te kort is, ingetrokken.

Natuurgebieden

2.2. De pluimveehouderij aan de [locatie] te [plaats] is in de omgeving van het Natura 2000-gebied Strabrechtse Heide & Beuven gelegen. Bij besluit van 7 december 2004 is dit gebied op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb L 206; hierna: Habitatrichtlijn) op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio geplaatst. Daarnaast is de pluimveehouderij in de omgeving van het beschermde natuurmonument Beuven gelegen. Dit natuurgebied is bij besluit van 12 augustus 1991 als zodanig aangewezen.

Voorgeschiedenis

2.3. Bij besluit van 18 december 2007 heeft het college op grond van de artikelen 16 en 19d van de Nbw 1998 aan [appellant sub 2] een vergunning verleend voor een uitbreiding van de pluimveehouderij. Bij besluit van 13 april 2010 is dit besluit ingetrokken. Bij besluit van 19 april 2010 heeft het college aan [appellant sub 2] een last onder bestuursdwang opgelegd inhoudende dat de bouwactiviteiten voor de stallen 5 en 6 dienen te worden gestaakt en dat

deze stallen niet in gebruik genomen mogen worden. Bij besluit van 1 september 2010 heeft het college dit besluit ingetrokken.

Wettelijk kader

2.4. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren.

Ingevolge het vierde lid is het in het eerste lid bedoelde verbod tevens van toepassing op handelingen als bedoeld in dat lid, die buiten het beschermd natuurmonument kunnen worden verricht en die zijn vermeld in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument, bedoeld in artikel 10, of een besluit tot voorlopige aanwijzing, bedoeld in artikel 12.

Ingevolge artikel 65, voor zover hier van belang, geldt ten aanzien van beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten die op grond van de Nbw (oud) zijn aangewezen, in afwijking van artikel 16, vierde lid, het verbod van artikel 16, eerste lid, voor in dat lid bedoelde schadelijke handelingen die buiten het beschermde natuurmonument of staatsnatuurmonument worden verricht zonder dat deze handelingen vermeld zijn in het besluit tot aanwijzing.

2.5. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college van gedeputeerde staten projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Ingevolge artikel 19kd, eerste lid, voor zover hier van belang, betreft het bevoegd gezag bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, niet de gevolgen die een handeling kan hebben door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen:

- a. de handeling is gebruik dat op de referentiedatum werd verricht en is sedertdien niet of niet in betekenende mate gewijzigd, en heeft sedertdien per saldo geen toename van stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied veroorzaakt;
- b. de handeling is een activiteit die na de referentiedatum is begonnen, of een gebruik dat na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd, waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit of dat gebruik per saldo niet is toegenomen of zal toenemen.

Ingevolge het derde lid wordt onder "referentiedatum" als bedoeld in het eerste lid verstaan:

- a. 7 december 2004, of

b. de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn dan wel, ingeval dit eerder is, de datum waarop het desbetreffende gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, voor zover die aanwijzing, onderscheidenlijk verklaring plaatsvindt na 7 december 2004.

Bestreden besluiten

2.6. Het college stelt zich in de besluiten van 7 december 2010, 24 december 2010 en 19 april 2011 op het standpunt dat wanneer de ammoniakdepositie vanwege de pluimveehouderij niet hoger is dan in de vergunde situatie op 7 december 2004 de vergunningplicht van artikel 19d van de Nbw 1998 niet geldt. Volgens het college vloeit dit voort uit het gestelde in artikel 19kd, eerste lid, van de Nbw 1998. Voorts is het college ervan uitgegaan dat de pluimveehouderij in strijd met artikel 16 van de Nbw 1998 zonder vergunning in werking is, maar dat wat deze overtreding betreft concreet zicht op legalisatie bestaat. Het college wijst er in dit verband op dat de aanwijzing als beschermd natuurmonument komt te vervallen op het moment dat het Natura 2000-gebied Strabrechtse Heide & Beuven definitief wordt aangewezen als onder meer Habitatrichtlijngebied. Het college heeft bij besluit van 24 december 2010 aan de hand van deze uitgangspunten [appellant sub 2] gelast de ammoniakdepositie vanwege de pluimveehouderij te verlagen tot de ammoniakdepositie in de vergunde situatie op 7 december 2004.

Beroep [appellant sub 1]

2.7. [appellant sub 1] voert aan dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de vergunningplicht van artikel 19d van de Nbw 1998 niet geldt. Volgens [appellant sub 1] geldt ook wanneer de omstandigheden als omschreven in artikel 19kd van de Nbw 1998 zich voordoen een vergunningplicht op grond van dit artikel. Daarnaast stelt hij zich op het standpunt dat in dit geval wat betreft artikel 19kd van de Nbw 1998, anders dan waarvan het college uitgaat, 10 juni 1994 als referentiedatum geldt en niet 7 december 2004.

2.7.1. De Afdeling heeft eerder overwogen (zie onder meer haar uitspraak van 7 september 2011 in zaak nr. [201003301/1/R2](#)) dat uit artikel 19kd van de Nbw 1998 niet volgt dat de uit artikel 19d van de Nbw 1998 voortvloeiende vergunningplicht voor de nader in het eerste lid van artikel 19kd omschreven gevallen niet geldt. Uit de verweerschriften van 27 oktober en 31 oktober 2011 blijkt dat het college zich naar aanleiding van de uitspraak van 7 september 2011 op het standpunt stelt dat het er in de bestreden besluiten ten onrechte van is uitgegaan dat op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 geen vergunningplicht geldt. De bestreden besluiten zijn dan ook in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht onzorgvuldig voorbereid.

De beroepsgrond slaagt. Aan de toe te passen referentiedatum van artikel 19kd van de Nbw 1998 en de vraag of in verband daarmee deze bepaling in dit geval buiten toepassing moet worden gelaten wordt in deze procedure niet toegekomen. Daartoe dient de desbetreffende vergunningenprocedure.

2.8. Uit rechtsoverweging 2.7.1 volgt dat niet langer in geschil is dat op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 een vergunningplicht geldt. Voorts is niet in geschil dat op grond van artikel 16 van de Nbw 1998 een vergunningplicht geldt. Nu voor de pluimveehouderij geen vergunning is verleend op grond van deze artikelen, is de pluimveehouderij in strijd met de Nbw 1998 in werking. Het college was daarom in zoverre bevoegd om bestuurlijke handhavingsmiddelen toe te passen.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

2.9. [appellant sub 1] voert aan dat het college ten onrechte stelt dat er ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten concreet zicht was op legalisatie wat betreft het zonder vergunning als bedoeld in artikel 16 van de Nbw 1998 in werking zijn van de pluimveehouderij. Volgens [appellant sub 1] is niet duidelijk wanneer het Natura 2000-gebied Strabrechtse Heide & Beuven wordt aangewezen als onder meer Habitatrichtlijngebied.

2.9.1. De minister heeft op 9 januari 2007 het ontwerp van het besluit dat ziet op aanwijzing van het gebied Strabrechtse Heide & Beuven als Natura 2000-gebied in de zin van artikel 10a, eerste lid, van de Nbw 1998 ter inzage gelegd. Het is niet bekend wanneer dit gebied als zodanig wordt aangewezen. Reeds gelet hierop heeft het college niet in redelijkheid kunnen besluiten dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit concreet zicht op legalisatie bestond wat betreft de vergunningplicht van artikel 16 van de Nbw 1998.

De beroepsgrond slaagt. De bestreden besluiten komen voor vernietiging in aanmerking. Dit neemt niet weg dat het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 24 december 2010 dient te worden beoordeeld.

Beroep [appellant sub 2]

2.10. [appellant sub 2] voert aan dat het college niet bevoegd was om een last onder dwangsom op te leggen. Volgens hem zijn er geen nieuwe feiten dan wel relevante wijzigingen sinds bij besluit van 1 september 2010 het besluit van 19 april 2010, waarbij aan [appellant sub 2] een last onder bestuursdwang was opgelegd, is ingetrokken.

2.10.1. Voor de vraag of het college bevoegd is om bestuurlijke handhavingsmiddelen toe te passen doet in beginsel niet ter zake of er sinds het intrekken van een last onder bestuursdwang nieuwe feiten dan wel veranderde omstandigheden zijn. Hetgeen [appellant sub 2] aanvoert geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het college in dit geval niet bevoegd was om handhavend op te treden.

De beroepsgrond faalt.

2.11. [appellant sub 2] voert aan dat er bijzondere omstandigheden waren op grond waarvan het college af had dienen te zien van het opleggen van de last onder dwangsom. Volgens [appellant sub 2] was er concreet zicht op legalisatie, omdat de toename van de ammoniakdepositie vanwege de pluimveehouderij op het Natura 2000-gebied teniet kan worden gedaan door middel van 'saldering' van de ammoniakemissie op grond van de verordening 'Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant' (hierna: de verordening) dan wel door middel van het intrekken van milieuvergunningen voor veehouderijen die in de omgeving van de pluimveehouderij zijn gelegen.

Daarnaast stelt [appellant sub 2] zich op het standpunt dat hij er gelet op de intrekking van het besluit van 19 april 2010 bij besluit van 1 september 2010 op mocht vertrouwen dat het college niet nogmaals zou overgaan tot het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen. Voorts kan volgens [appellant sub 2] hem niet worden verweten dat hij niet over een

vergunning krachtens de Nbw 1998 beschikte, nu dit is te wijten aan omstandigheden die zijn veroorzaakt door het college. [appellant sub 2] wijst er in dit verband op dat het college heeft toegezegd een voorziening in de verordening op te nemen op grond waarvan [appellant sub 2] een melding zou kunnen doen om de ammoniakemissie vanwege de pluimveehouderij te salderen.

2.11.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, (onder meer in de uitspraak van 24 november 2010 in zaak nr. 201003520/1/H1), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. In het besluit van 1 september 2010 zijn dergelijke toezeggingen niet gedaan, zodat hetgeen [appellant sub 2] aanvoert geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het besluit van 24 december 2010 in strijd met het vertrouwensbeginsel is genomen.

Daarnaast kan pas concreet zicht op legalisatie bestaan wanneer tenminste een aanvraag om een Nbw-vergunning is ingediend. Vaststaat dat ten tijde van het nemen van het besluit van 24 december 2010 geen toereikende aanvraag om een dergelijke vergunning voorlag, zodat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen concreet zicht op legalisatie bestond.

Voorts dient naar het oordeel van de Afdeling, reeds nu [appellant sub 2] ten tijde van het nemen van het besluit van 24 december 2010 geen vergunningaanvraag had ingediend, het niet beschikken over een vergunning voor het risico van [appellant sub 2] te komen.

De beroepsgrond faalt.

2.12. Voor het overige verwijst [appellant sub 2] naar de door hem naar voren gebrachte zienswijze.

In de overwegingen van het besluit van 24 december 2010 is ingegaan op de door [appellant sub 2] naar voren gebrachte zienswijze. [appellant sub 2] heeft geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de betreffende zienswijze in dit besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

2.13. Het beroep van [appellant sub 1] is gegrond. De besluiten van 7 december 2010, 24 december 2010 en 19 april 2011 komen voor vernietiging in aanmerking. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. Het college dient een nieuw besluit te nemen op de gemaakte bezwaren met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

2.14. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. [appellant sub 1] heeft de door hem opgegeven verletkosten niet onderbouwd. Deze worden forfaitair vastgesteld op 6 x € 4,54 per uur = € 27,24.

Voor zover [appellant sub 1] in zijn beroepen heeft aangevoerd dat ten onrechte de gemaakte kosten in bezwaar niet zijn vergoed dient het college hierover te beslissen wanneer het een nieuw besluit op de gemaakte bezwaren neemt.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] gegrond;

II. vernietigt de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 7 december 2010, kenmerk 2364523, 24 december 2010, kenmerk 2380048 en 19 april 2011, kenmerk 2616688;

III. verklaart het beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

IV. draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op om binnen 3 maanden na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op de gemaakte bezwaren te nemen;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.382,75 (zegge: dertienhonderdtweëntachtig euro en vijfenzeventig cent), waarvan € 1.311,00 toegerekend dient te worden aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan [appellant sub 1] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.H. Schoppers, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Schoppers
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 augustus 2012

578.