

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2006:AZ5188

de Graaf, K.J.

Published in:
 Milieu en Recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
 2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J. (2007). Case note: ECLI:NL:RVS:2006:AZ5188. M en R 2007/48. Casenote over: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 22/12/2006, 200608592/1, ECLI:NL:RVS:2006:AZ5188 *Milieu en Recht*, 2007.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

M en R 2007, 48

Vz. ABRvS (m.nt. KdG)
22 december 2006; 200608592/1
(Van Buuren)
LJN: AZ5188; JM 2007/33 m.nt. De Vries

m.nt. KdG

Regeling

Nbw 1998 [art. 10a](#), [16](#), [19d](#) en [39](#); Wm [art. 20.1 lid 3](#)

Essentie

De besluiten omtrent toepassing van bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen ter handhaving van de Natuurbeschermingswet door verweerder kunnen niet worden aangemerkt als besluiten op grond van de Nbw 1998 als bedoeld in [artikel 39](#) van die wet, zodat ten aanzien van deze besluiten niet is bepaald dat de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd is te oordelen over beroepen tegen deze besluiten. De rechtsvragen die aan de orde kunnen komen in een vergunningprocedure kunnen echter eveneens in een handhavingprocedure aan de orde komen. Gelet hierop alsmede nu niet aannemelijk is dat de wetgever heeft beoogd een andere beroepsprocedure in het leven te roepen dan bij besluiten omtrent vergunningverlening krachtens de Nbw 1998, verwacht de Voorzitter dat de Afdeling beroepen ingesteld tegen dergelijke besluiten omtrent handhaving genomen door een college van gedeputeerde staten als rechter in eerste en enige aanleg in behandeling zal nemen.

Handhaving Natuurbeschermingswet Brunssummerheide

Partijen

Stichting Behoud Brunssummerheide, Vereniging Milieudefensie en Stichting Dassenwerkgroep Limburg
tegen
GS van Limburg

Tekst

1. PROCESVERLOOP

Bij besluit van 18 september 2006, kenmerk 2006/42057, heeft verweerder het verzoek van verzoeksters van 5 september 2006 om toepassing van bestuurlijke handhavingsmaatregelen wegens het ontbreken van een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 voor de ontgrondingen uitgevoerd door Sigrano Nederland B.V., afgewezen.

Tegen dit besluit hebben verzoeksters bezwaar gemaakt.

Bij brief van 27 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op 29 november 2006, hebben verzoeksters de Voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De Voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 14 december 2006, waar verzoeksters, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.G.L. Soons, H.J.A. Kitzen, R. Bruinen, J.C.M. Geraedts en ir. J.L. van der Veer, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar als partij gehoord de besloten vennootschap Sigrano Nederland B.V., vertegenwoordigd door mr. J.L. Stoop, advocaat te Maastricht, [gemachtigden].

2. OVERWEGINGEN

- 2.1. Op 1 oktober 2005 zijn onder meer de [artikelen 16](#) en [19d](#) van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) in werking getreden. In deze artikelen is een vergunningenstelsel opgenomen voor het uitvoeren van projecten of andere handelingen. Het college van gedeputeerde staten is — voor zover hier van belang — met ingang van deze datum het bevoegd gezag met betrekking tot de verlening van deze vergunningen. Ingevolge [artikel 39](#) van de Nbw 1998 is de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd te oordelen over beroepen tegen deze besluiten. In de gevallen waarin het college van gedeputeerde staten bevoegd is de hiervoor bedoelde vergunning te verlenen, is het ingevolge [artikel 122](#) van de Provinciewet bevoegd handhavend op te treden.
- De besluiten omtrent toepassing van bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen kunnen niet worden aangemerkt als besluiten op grond van de Nbw 1998 als bedoeld in [artikel 39](#) van de Nbw 1998, zodat ten aanzien van deze besluiten niet is bepaald dat de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd is te oordelen over beroepen tegen deze besluiten. De rechtsvragen die aan de orde kunnen komen in een vergunningprocedure kunnen echter eveneens in een

handhavingprocedure aan de orde komen. Gelet hierop alsmede nu niet aannemelijk is dat de wetgever heeft beoogd een andere beroepsprocedure in het leven te roepen dan bij besluiten omtrent vergunningverlening krachtens de [Nbw 1998](#), verwacht de Voorzitter dat de Afdeling beroepen ingesteld tegen dergelijke besluiten omtrent handhaving genomen door een college van gedeputeerde staten als rechter in eerste en enige aanleg in behandeling zal nemen. Gelet op het voorgaande alsmede het bepaalde in [artikel 8:81, eerste lid](#), van de Algemene wet bestuursrecht, acht de Voorzitter zich bevoegd van het verzoek kennis te nemen.

- 2.2. Verzoeksters betogen dat hun verzoek om handhaving ten onrechte is afgewezen. Zij voeren aan dat de ontgrondingen plaatsvinden zonder dat Sigrano Nederland B.V. over de vereiste vergunning op grond van de Nbw 1998 beschikt. Zij verzoeken een voorziening te treffen in die zin dat de ontgrondingen beneden de grondwaterspiegel worden opgeschort totdat de daartoe vereiste vergunning onherroepelijk is verleend.
- 2.3. Verweerder stelt dat in het kader van de goedkeuring van het werkplan 2006-2007 uit de onderzoeken 'Interne en externe effecten op natuurwaarden Groeve Sigrano' van 16 februari 2006 van Groen-planning Maastricht B.V. en 'Integraal onderzoek grondwater en ecologie Sigranogroeve Heerlen' van 15 februari 2006 van Royal Haskoning is gebleken dat geen significante effecten op en ook geen verstoring of verslechtering van de natuurwaarden van de Brunssummerheide plaatsvindt. Op grond hiervan heeft verweerder geconcludeerd dat een vergunning op basis van de Nbw 1998 in deze fase van de ontgrondingswerkzaamheden in de groeve niet noodzakelijk is.
- 2.4. Ingevolge [artikel 16, eerste lid](#), van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college van gedeputeerde staten 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, dan wel in strijd met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen.
- 2.5. Ingevolge [artikel 19d, eerste lid](#), van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van het college van gedeputeerde staten projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten 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 of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in [artikel 12, derde lid](#), kunnen verslechteren of een verstoring of 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.
- 2.6. Ingevolge [artikel 65](#) van de Nbw 1998 geldt ten aanzien van beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten die op grond van de Natuurbeschermingswet (oud) zijn aangewezen, in afwijking van [artikel 16, vierde lid](#), het verbod van [artikel 16, eerste lid](#), voor in dat artikellid bedoelde schadelijke handelingen die buiten het beschermde natuurmonument of staatsnatuurmonument worden verricht zonder dat deze handelingen vermeld zijn in het besluit tot aanwijzing.
- 2.7. Aan Sigrano Nederland B.V. is een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet verleend voor het ontgronden van terreinen in de gemeenten Landgraaf en Heerlen, grenzend aan de Brunssummerheide. Het gebied 'Brunssummerheide' is aangemeld op grond van de Habitatrichtlijn als speciale beschermingszone. Bij beschikking van de Europese commissie van 7 december 2004 is het gebied geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang. Voorts is het gebied bij besluit van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 15 december 1995 aangewezen als beschermd natuurmonument. Het gebied is vooralsnog niet aangewezen in de zin van [artikel 10a, eerste lid](#), van de Nbw 1998. Evenmin is het gebied op grond van [artikel 12, derde lid](#), van de Nbw 1998 aangewezen. Gelet op het voorgaande is een vergunning op grond van [artikel 19d](#) van de Nbw 1998 vooralsnog niet vereist. De Voorzitter is voorshands van oordeel dat niet uit te sluiten valt dat voor de ontgrondingen een vergunningplicht bestaat op grond van [artikel 16](#) van de Nbw 1998. Uit de rapporten van Groen-planning Maastricht B.V. en Royal Haskoning volgt dat in het grootste deel van het gebied geen effecten zijn te verwachten en voor het overige deel geen significante negatieve effecten. Deze conclusies sluiten niet geheel uit dat de ontgrondingen schadelijk kunnen zijn voor het gebied 'Brunssummerheide' als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Nbw 1998. Naar voorlopig oordeel heeft verweerder het verzoek om handhaving dan ook op onjuiste gronden afgewezen. De Voorzitter ziet evenwel onvoldoende redenen voor het treffen van de gevraagde voorziening. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat voor de ontgrondingen voor de periode na 1 februari 2007 een vergunning in het kader van de Nbw 1998 is aangevraagd. Verweerder heeft in dat kader op 26 november 2006 een ontwerpbesluit genomen, dat strekt tot verlening van de gevraagde vergunning onder voorschriften. In de onderhavige procedure ligt derhalve de periode van heden tot 1 februari 2007 ter toetsing voor. Verzoeksters hebben ter zitting verklaard dat de ontgrondingen in deze periode nauwelijks effecten zullen hebben op de grondwaterafhankelijke natuurwaarden van de Brunssummerheide.
- 2.8. Gelet hierop en in aanmerking genomen de betrokken belangen, bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

[...]

1. Dit is op zijn minst de tweede keer dat de Voorzitter de verwachting uitspreekt dat de Afdeling zich bevoegd zal achten kennis te nemen van geschillen over besluiten van gedeputeerde staten om al dan niet handhavend op te treden wegens overtreding van de Natuurbeschermingswet 1998. In een soortgelijke uitspraak werd exact dezelfde rechtsoverweging

gebezigd (Vz. ABRvS 30 mei 2006, JM 2006, 104 m.nt. Van der Meijden en m.nt. De Graaf). Gezien de termijn die tussen beide uitspraken zit en het overleg dat ongetwijfeld binnen de Afdeling heeft plaatsgehad, lijkt het mij dat de verwachting van de Voorzitter zal worden bewaarheid.

2. [Artikel 39](#) Nbw 1998 bepaalt dat de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd is om kennis te nemen van besluiten op grond van de Nbw 1998, zoals besluiten omtrent vergunningverlening op grond van [art. 16](#) of [19d](#) Nbw 1998. Ook de bevoegdheid van de Minister om handhavend op te treden, is gebaseerd op de Natuurbeschermingswet 1998 ([art. 57, eerste lid](#), Nbw 1998). De Afdeling neemt op grond van een letterlijke lezing van de wet dus niet alleen kennis van geschillen omtrent de vergunningverlening, maar is ook bevoegd te oordelen over de besluiten van de Minister ter handhaving van de Nbw 1998. In beide soorten zaken spelen vaak vergelijkbare rechtsvragen. Opmerkelijk is echter dat de wetgever zich onvoldoende lijkt te hebben gerealiseerd dat doorgaans handhavend zal moeten worden opgetreden door gedeputeerde staten en dat de bevoegdheid daartoe niet kan worden gebaseerd op de Nbw 1998, maar alleen op [art. 122](#) van de Provinciewet. Ingevolge de toepasselijke wetgeving staat aldus tegen die besluiten eerst beroep open bij de rechtbank ([art. 8:1 Awb](#)) en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling. De Afdeling is daarom strikt genomen niet bevoegd om in eerste en enige aanleg te oordelen over besluiten van gedeputeerde staten ter handhaving van de Nbw 1998. De Voorzitter van de Afdeling kiest naar mijn oordeel terecht voor een andere benadering. Hij verwacht dat de Afdeling zich in eerste en enige instantie bevoegd zal achten kennis te nemen van geschillen omtrent handhaving van de Nbw 1998. Dat oordeel impliceert een niet mis te verstane sneer in de richting van de wetgever. Is de wetgever dan vergeten de rechtsgang te regelen zoals hij die volgende de Voorzitter in gedachte moet hebben gehad? Het antwoord is gezien de bovenstaande uitspraak bevestigend.
3. De doorgewinterde milieurechtjurist zal waarschijnlijk door een soort déjà vu gevoel worden bevangen. Stootte de wetgever zich niet al eerder aan ongeveer dezelfde steen? Jazeker. In 1995 herstelde de leemtetwet Awb (Stb. 1995, 250, p. 31) een gebrek in het derde lid van [artikel 20.1](#) Wm. Daaraan werd toen toegevoegd dat rechtstreeks beroep op de Afdeling mogelijk is tegen besluiten van gedeputeerde staten op grond van [artikel 122](#) Provinciewet (zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23 780, nr. 3, p. 21). Vanaf 1991 werd in de rechtspraak overigens al een soortgelijke benadering gekozen als in bovenstaande zaak (Vz. ABRvS 3 oktober 1991, [AB 1992, 32](#) m.nt. Michiels). De wetgever stelde onder verwijzing naar deze jurisprudentie dat de rechtsbescherming tegen handhavingsbesluiten van de minister, gebaseerd op de Wm, en die van het gemeentelijke of het provinciale bestuur, gebaseerd op de Gemeentewet of de Provinciewet, op een lijn moest worden gebracht. Dat de wetgever het gebrek in de Wm herstelde met de leemtetwet Awb, is een behandeling waarop de Nbw 1998 niet direct hoeft te rekenen. Dat onderstreept het belang om kennis te nemen van deze uitspraak. Een positiever verschil tussen 1991 en 2006 is het volgende. Waar Michiels in zijn annotatie nog klaagde dat er een jaar was gelegen tussen de invoering van de nieuwe, 'gebrekkige' wet en de corrigerende jurisprudentie in 1991, lijkt de bovenstaande uitspraak de uitwerking van een jurisprudentielijn die de Afdeling bestuursrechtspraak onmiddellijk na invoering van de Nbw 1998 inzette.
4. Deze uitspraak is ook gepubliceerd in JM 2007/33 (en 34 m.nt. De Vries).

De Graaf