

ECLI:NL:RVS:2008:BD3081

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	04-06-2008
Datum publicatie	04-06-2008
Zaaknummer	200706399/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 november 2006 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) het verzoek van [appellanten] om het toekennen van een schadevergoeding afgewezen.
Wetsverwijzingen	Natuurbeschermingswet 1998 Natuurbeschermingswet 1998 31 Flora- en faunawet Flora- en faunawet 83 Flora- en faunawet 84
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JM 2008/111 met annotatie van Zijlmans

Uitspraak

200706399/1.

Datum uitspraak: 4 juni 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 november 2006 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) het verzoek van [appellanten] om het toekennen van een schadevergoeding afgewezen.

Bij besluit van 26 juli 2007 heeft de minister het door [appellanten] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] bij brief bij de Raad van State ingekomen op 4 september 2007, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 oktober 2007.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 april 2008, waar [appellanten], vertegenwoordigd door mr. A.P. Cornelissen, advocaat te Middelharnis, en de minister, vertegenwoordigd door mr. E.M. Reijnders, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. [appellanten] exploiteren een medio jaren tachtig opgerichte melkveehouderij in het gebied "Westplaat buitengronden en Meneersche Plaat" (hierna: het gebied), dat door de toenmalige staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk bij besluit van 1 november 1971 op grond van de Natuurbeschermingswet 1967 is aangewezen als beschermd natuurmonument.

Ingevolge artikel 60 van de Natuurbeschermingswet 1998 geldt dit besluit als besluit genomen op grond van artikel 10 van die wet.

Ingevolge artikel V, tweede lid, van de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (hierna: de Wet) vervalt een besluit houdende de aanwijzing van een beschermd natuurmonument met ingang van 1 oktober 2005 in gevallen waarin een beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 geheel of gedeeltelijk deel uitmaakt van een gebied dat is aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/EEG (hierna: de Vogelrichtlijn). Ingevolge artikel V, eerste lid, van de Wet geldt een aanwijzing als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn als besluit als bedoeld in artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998.

Het gebied maakt deel uit van de op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone "Haringvliet". Hieruit volgt dat het gebied met ingang van 1 oktober 2005 deel uitmaakt van een gebied dat is aangewezen op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998.

2.2. [appellanten] hebben de minister verzocht aan hen een schadevergoeding van € 12.015,00 toe te kennen voor de schade die zij in 2005 hebben geleden aan het bij hun bedrijf behorende grasland in het gebied, vanwege begrazing door met name ganzen.

2.3. De minister heeft dit verzoek bij zijn in het bestreden besluit gehandhaafde besluit afgewezen. Daartoe heeft hij overwogen dat artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 geen grondslag biedt voor vergoeding van de gestelde schade omdat deze voor [appellanten] voorzienbaar was en bovendien niet het gevolg is van de aanwijzing van het gebied als beschermd natuurmonument. Voor vergoeding van de gestelde schade op grond van het beginsel van *égalité devant les charges publiques* (hierna: het *égalité*-beginsel bestaat volgens de minister evenmin aanleiding, nu [appellanten] rekening moesten houden met de aanwezigheid van beschermde diersoorten in het gebied en met de mogelijkheid dat een vergunning voor het verstoren van die diersoorten geheel of gedeeltelijk zou kunnen worden geweigerd. Ook het vertrouwensbeginsel biedt volgens de minister geen grondslag voor schadevergoeding, nu [appellanten] geen gerechtvaardigd vertrouwen konden ontlenen aan, onbevoegd genomen, besluiten van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland en het vertrouwensbeginsel niet zover strekt dat een besluit in strijd met de Natuurbeschermingswet 1998 moet worden genomen.

2.4. [appellanten] betogen dat de minister ten onrechte heeft overwogen dat artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 geen grondslag biedt voor vergoeding van schade als gevolg van de aanwijzing van het gebied als beschermd natuurmonument. Zij stellen dat de schade niet voorzienbaar was nu het jachtbeleid in natuurgebieden vanaf 1995 ingrijpend is aangescherpt en het aantal vogels en vogelsoorten in de loop der jaren aanzienlijk is toegenomen.

2.4.1. Ingevolge artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998, voor zover hier van belang, kent de minister, voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van een besluit tot aanwijzing van een gebied op grond van artikel 10a van deze wet, schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop,

onteigening of anderszins is verzekerd, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2.4.2. Uit hetgeen [appellanten] hebben aangevoerd volgt reeds dat de gestelde schade over het jaar 2005 niet het gevolg is van de aanwijzing van het gebied als beschermd natuurmonument in 1971.

Zij betogen immers dat deze het gevolg is van een wijziging van het jachtbeleid in natuurgebieden vanaf 1995 alsmede van een toename van het aantal vogels en vogelsoorten dat in het gebied verblijft. De minister heeft derhalve terecht overwogen dat artikel 31 van de Natuurbeschermingswet geen grondslag biedt voor vergoeding van de gestelde schade.

De vraag of de schade ten gevolge van genoemde oorzaken, de wijziging van het jachtbeleid en de toenamen van het aantal vogels, voorzienbaar was op het moment dat [appellanten] hun bedrijf oprichtten, is in dit verband niet van belang. Het betoog faalt.

2.5. [appellanten] betogen voorts dat de minister ten onrechte heeft overwogen dat zij in aanmerking kunnen komen voor een schadevergoeding op grond van artikel 84 van de Flora- en faunawet, nu in beleidsregels uitdrukkelijk is vastgelegd dat geen tegemoetkoming wordt verleend als de schade is aangericht op gronden die binnen een beschermd natuurmonument zijn gelegen. Daarbij wijzen zij erop dat hun aanvraag voor het jaar 2003 door het Faunafonds is afgewezen.

2.5.1. Ingevolge artikel 83, eerste lid, onderdeel b, van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw), is er een Faunafonds dat tot taak heeft het in de daarvoor in aanmerking komende gevallen verlenen van tegemoetkomingen in geleden schade, aangericht door dieren behorende tot beschermde inheemse diersoorten.

Ingevolge artikel 84, eerste lid, van de Ffw wordt een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 83, eerste lid, onderdeel b, slechts verleend voor zover een belanghebbende schade lijdt of zal lijden aangericht door dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, en die schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven. Een tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald.

2.5.2. Bij besluit van 14 maart 2002 heeft het bestuur van het Faunafonds beleidsregels vastgesteld aan de hand waarvan het bestuur beslist op aanvragen voor tegemoetkomingen (Regeling vaststelling beleidsregels schadevergoeding Faunafonds, Stcrt. 2002, 69, p. 25 e.v., hierna: de Regeling).

2.5.3. Ingevolge artikel 9, eerste lid, onderdeel h, ten derde, van de Regeling wordt geen tegemoetkoming verleend indien schade is aangericht op gronden welke in het kader van de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, van de Regeling kan het bestuur in bijzondere gevallen besluiten, in afwijking van hetgeen in dit artikel is bepaald, een tegemoetkoming te verlenen.

2.5.4. Het Faunafonds heeft geweigerd de schade over het jaar 2003 te vergoeden, omdat deze volgens het Faunafonds niet het gevolg is van beperkingen op grond van de Flora- en Faunawet maar van beperkingen die voortvloeien uit de Natuurbeschermingswet, nu de minister in 2003 heeft geweigerd een vergunning op grond van die wet te verlenen voor het opzettelijk verontrusten en doden van grauwe ganzen, meerkoeten en nijlganzen, terwijl daarvoor op grond van de Flora- en Faunawet in het kader van de schadebestrijding wel ontheffing kon worden verleend.

2.5.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 8 juni 2005 in zaak nr. 200407525/1), vloeit het gestelde financieel nadeel ten gevolge van het beleid inzake de toepassing van artikel 84, eerste lid, van de Ffw zoals het bestuur van het Faunafonds dat voert, voort uit de beslissing van het bestuur om binnen dit beleid, neergelegd in de Regeling, onder meer betekenis toe te kennen aan de omstandigheid dat de schade in een beschermd natuurmonument wordt aangericht. Indien [appellanten] zich niet kunnen

verenigen met de afwijzende beslissing van het bestuur van het Faunafonds op hun verzoek om tegemoetkoming, ligt het op hun weg die beslissing in bezwaar en beroep aan te vechten. Daarbij kan tevens het in de Regeling vervatte beleid aan de orde worden gesteld. Het is niet aan de Afdeling om in de onderhavige procedure een oordeel te geven over dat beleid.

Zoals volgt uit 2.5.4. heeft het Faunafonds de schade over het jaar 2003 overigens niet op deze grond geweigerd te vergoeden.

2.6. [appellanten] betogen voorts dat de minister ten onrechte heeft overwogen dat het égalité-beginsel geen grondslag biedt voor schadevergoeding.

2.6.1. Dit betoog faalt evenzeer. Gesteld noch gebleken is dat [appellanten] voor het jaar 2005 een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 hebben aangevraagd voor het opzettelijk verontrusten en doden van grauwe ganzen, meerkoeten en nijlganzen.

Indien de minister deze vergunning zou hebben geweigerd, zou artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 mogelijk een grondslag hebben gegeven voor vergoeding van de door deze weigering geleden schade.

In dat verband is van belang dat ter zitting van de zijde van de minister is gesteld, hetgeen niet door [appellanten] is bestreden, dat de weigering van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet in 2003 slechts op dat jaar betrekking had.

2.7. [appellanten] voeren ten slotte aan dat zij, na ongeveer 20 jaren een tegemoetkoming te hebben ontvangen voor de geleden schade, erop mochten vertrouwen dat deze niet abrupt zou worden beëindigd. Bovendien is in het namens de minister door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland genomen besluit van 29 oktober 2004 vermeld dat de schade over de jaren 2005 en 2006 zal worden vergoed.

2.7.1. Vanaf de oprichting van hun bedrijf medio jaren tachtig tot aan het thans bestreden besluit, hebben [appellanten] jaarlijks een vergoeding ontvangen van de schade aan het bij hun bedrijf behorende grasland in het gebied, vanwege begrazing door met name ganzen. Met uitzondering van de vergoedingen over de jaren 2003 en 2004, zijn deze vergoedingen niet door of namens de minister toegekend op grond van de Natuurbeschermingswet van 1967 dan wel 1998, maar door het Jachtfonds op grond van de Jachtwet dan wel op grond van zogenoemde ganzengedoogovereenkomsten. Deze overeenkomsten werden gesloten nadat vanaf 1995 de jacht in beschermde natuurmonumenten werd verboden. De vergoedingen over de jaren 2003 en 2004 zijn door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland namens de minister toegekend. In het besluit van 29 oktober 2004 betreffende de vergoeding over het jaar 2004, is vermeld dat schade over de jaren 2005 en 2006 zal worden vergoed op basis van de in 2003 en het voorjaar van 2004 uitgevoerde taxatie. Tegen het besluit over 2003 hebben [appellanten] bezwaar gemaakt bij de minister.

In zijn besluit van 23 juni 2005 op dit bezwaar heeft de minister overwogen dat het besluit, gelet op een uitspraak van de Afdeling van 14 mei 1998 (AB 1998, 287) onbevoegd is genomen, dat hij voortaan de bevoegde instantie is, dat niet voetstoots mag worden aangenomen dat hij ook tot vergoeding zal overgaan, maar dat hij geen aanleiding ziet het besluit te herroepen.

Weliswaar heeft de minister in het bestreden besluit ten onrechte overwogen dat de schade ten tijde van het oprichten van het bedrijf voorzienbaar was, maar uit de hiervoor geschetste voorgeschiedenis volgt niet dat [appellanten] er gerechtvaardigd op mochten vertrouwen dat de minister hen voor het jaar 2005 een schadevergoeding op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zou toekennen. Dat vertrouwen kan niet worden ontleend aan de vergoedingen die het Jachtfonds op grond van de Jachtwet dan wel op grond van zogenoemde ganzengedoogovereenkomsten heeft toegekend, nu deze zijn toegekend door een ander bestuursorgaan op een andere wettelijke grondslag. Dat vertrouwen kan evenmin worden ontleend aan de

vergoedingen over de jaren 2003 en 2004 die het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland namens de minister heeft toegekend. De minister heeft in zijn voormelde besluit van 23 juni 2005 immers uitdrukkelijk overwogen dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland niet bevoegd is tot het besluiten op aanvragen om schadevergoeding op grond van de Natuurbeschermingswet, dat hij voortaan de bevoegde instantie is en dat niet voetstoots mag worden aangenomen dat hij ook tot vergoeding zal overgaan. Hetgeen is vermeld in het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 29 oktober 2004 leidt niet tot een ander oordeel, nu dat besluit dateert van vóór voormeld besluit van de minister van 23 juni 2005.

2.8. Hetgeen [appellanten] hebben aangevoerd leidt niet tot vernietiging van het bestreden besluit. Het beroep is ongegrond.

2.9. 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. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.C. Rop, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Rop

voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 juni 2008

417.