

M en R 2025/90

Evidente overtreding van de specifieke zorgplichtbepaling. Niet nodig dat er sprake is van ernstige (nadelige) gevolgen.

Rb. Noord-Nederland 12-06-2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278, m.nt. A. Collignon

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum	12 juni 2025
Magistraten	Vucsán
Zaaknummer	LEE 25-01658
Noot	A. Collignon
JCDI	JCDI:BSD20709:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen
Brondocumenten	ECLI:NL:RBNNE:2025:2278, Uitspraak, Rechtbank Noord-Nederland, 12-06-2025
Wetingang	Art. 11.27 Bal

Essentie

Evidente overtreding van de specifieke zorgplichtbepaling. Niet nodig dat er sprake is van ernstige (nadelige) gevolgen.

Samenvatting

Bij de parlementaire behandeling van het Bal - op de grondslag van artikel 23.5 van de Ow - is de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplichten aan de orde gekomen. Daarbij is overwogen dat daarvan sprake kan zijn als het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht evident in strijd is met de specifieke zorgplicht. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht.

De zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal, die is uitgewerkt in het tweede lid, heeft betrekking op al datgene wat belangrijk is om nadelige effecten voor soorten te voorkomen. Bij soorten gaat het dan niet alleen om de dieren of planten zelf, maar ook om hun directe leefomgeving. Bij dieren gaat het daarbij tevens om foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen en plaatsen voor het grootbrengen van jongen. Feitelijk benadrukt de toelichting dat bescherming moet worden geboden aan de gehele functionele leefomgeving, niet alleen voor beschermde soorten als de das. De zorgplicht biedt ook bescherming aan soorten waarvoor geen 'strikte bescherming' in de zin van specifieke soortenbeschermings-kaders van toepassing is.

Anders dan verzoekers menen, volgt uit de wettelijke omschrijving van de specifieke zorgplicht en de bijbehorende wetsgeschiedenis niet dat er sprake moet zijn van ernstige (nadelige) gevolgen om een schending van die zorgplicht te kunnen aannemen.

Partij(en)

Uitspraak van de voorzieningenrechter van 12 juni 2025 op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

verzoekers, (gemachtigde: mr. C. Dijkstra),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, het college, (gemachtigde: mr. F. Veenhuizen).

Uitspraak

Inleiding

1.

In deze uitspraak beslist de voorzieningenrechter op het verzoek om een voorlopige voorziening tegen de last onder dwangsom die is opgelegd om alle menselijke activiteiten die een verstoring of de dood van de das tot gevolg hebben per direct te staken en gestaakt te houden.

1.1.

Het college heeft de last onder dwangsom op 24 april 2025 opgelegd. Verzoekers hebben hiertegen bezwaar gemaakt.

1.2.

Het college heeft op het verzoek gereageerd met een verweerschrift.

[...]

Beoordeling door de voorzieningenrechter

2.

De voorzieningenrechter beoordeelt de opgelegde last onder dwangsom aan de hand van de gronden die verzoekers hebben aangevoerd.

3.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat het verzoek om voorlopige voorziening moet worden afgewezen.

Hierna legt de voorzieningenrechter uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

3.1.

De voor de beoordeling van het verzoek belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak [niet opgenomen; *red.*].

Feiten

4.

De voorzieningenrechter gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

4.1.

Begin december 2024 zijn verzoekers eigenaar geworden van het perceel aan de [adres] te [plaats] met als voornemen om daar hun nieuwe woning te (laten) bouwen. Verzoekers hebben medio december 2024 op het perceel een aantal bomen en struiken laten verwijderen.

4.2.

Verzoekers zijn medio januari 2025 door een toezichthouder van de provincie Groningen gebeld. Tijdens dit telefoongesprek werd aan hen medegedeeld dat zij een milieudelict hadden gepleegd vanwege de vernieling van een op het perceel aanwezige dassenburcht. Daarop hebben verzoekers op 17 januari 2025 het college verzocht daarover in overleg te treden.

4.3.

Bij besluit van 13 februari 2025 heeft het college aan verzoekers een last onder bestuursdwang opgelegd, inhoudende dat verzoekers wordt opgedragen om voor 3 maart 2025 de (vernieelde) dassenburcht volledig te herstellen. Tevens heeft het college met dit besluit een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling aan verzoekers opgelegd.

4.4.

Toezichthouders hebben op 4 maart 2025 het perceel in [plaats] bezocht. Tijdens deze controle hebben de toezichthouders geconstateerd dat verzoekers de pijpen die onderdeel uitmaken van de burcht telkens dichtstoppen met bladeren en aanstampen, voorzien van stokken en dichtgooien met zand. Ook hebben de toezichthouders geconstateerd dat verzoekers de dassenburcht besprenkelen met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zuurhoudend middel en bestrooien met knoflook, citroen en prei. Verder hebben de toezichthouders sinaasappelparten aangetroffen op en in de nabijheid van de dassenburcht. De toezichthouders hebben hun bevindingen neergelegd in een rapportage.

4.5.

Het college heeft op 24 april 2025 aan verzoekers de navolgende last onder dwangsom opgelegd:

“U moet vanaf de dag na datering van deze brief ervoor zorgen dat alle menselijke activiteiten (waaronder ook uw activiteiten), op het perceel aan de [adres] te [plaats] en de directe omgeving, die een verstoring of de dood van de das tot gevolg hebben worden gestaakt en gestaakt blijven. Onder verstoring wordt in ieder geval verstaan:

1. het zich begeven of andere personen gelegenheid bieden zich te begeven binnen het met rood omkaderde gebied zoals weergegeven op afbeelding 1 (gebied dassenburcht [adres] te Zevenhuizen) en/of een huisdier gelegenheid bieden zich binnen dit gebied te begeven;
2. het anderszins verjagen of laten verjagen van dassen op en in de directe omgeving van het perceel [adres] te [plaats];
3. bouw- en sloopactiviteiten op het perceel.

Constateren wij dat u niet voldoet aan de bovengenoemde last dan verbeurt u een dwangsom van € 20.000,00 per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 100.000,00.”

De door verzoekers voorgenomen sloop- en bouwwerkzaamheden op het perceel zijn toegestaan onder voorschriften en het nemen van maatregelen.

4.6.

Verzoekers hebben hiertegen bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter gevraagd de werking van het bestreden besluit te schorsen.

Is er sprake van een spoedeisend belang?

5.

Een verzoek om voorlopige voorziening kan alleen worden toegewezen als onverwijlde spoed dat vereist. Omdat door verzoekers forse dwangsommen kunnen worden verbeurd, is het spoedeisend belang gegeven. Daarbij komt de stelling van verzoekers dat de opgelegde last te verstrekkend is, gelet op het feit dat het enkel betreden van het eigen perceel leidt tot het verbeuren van een forse dwangsom en zij daardoor ernstig beperkt zijn in het gebruik van het perceel.

Overgangsrecht

6.

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (Ow) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. In de Invoeringswet omgevingsrecht is het overgangsrecht voor (reparatoire) sanctiebesluiten geregeld.

6.1.

In artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat als voor de inwerkingtreding van afdeling 18.1 van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, een overtreding is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en voor de inwerkingtreding van die afdeling een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, het oude recht op die bestuurlijke sanctie van toepassing blijft tot het tijdstip waarop:

- a. de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd,
- b. de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen, of
- c. als de beschikking gaat om de oplegging van een last onder dwangsom:
 - 1°. de last volledig is uitgevoerd,

- 2°. de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of
- 3°. de last is opgeheven.

6.2.

Gelet op het overgangsrecht is de voorzieningenrechter van oordeel dat de Ow en het Bal van toepassing zijn op het bestreden besluit.

Het geschil

7.

Tussen partijen is in geschil of het college terecht een last onder dwangsom aan verzoekers heeft opgelegd wegens schending van de specifieke zorgplicht, als bedoeld in artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Daarover overweegt de voorzieningenrechter als volgt.

Hoorplicht

8.

Verzoekers betogen dat zij in strijd met artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) door het college niet in de gelegenheid zijn gesteld om een zienswijze tegen het voorgenomen handhavingsbesluit in te dienen. Het niet bieden van een zienswijzemoogelijk wordt door het college (dus) gekoppeld aan de aanname dat verzoekers op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. Dit is in de visie van verzoekers echter geen reden om toepassing van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb achterwege te laten. In dit kader verwijzen verzoekers naar artikel 4:11 van de Awb. Deze wijze van besluitvorming van het college is niet alleen (zeer) onzorgvuldig en in strijd met de Awb, maar getuigt ook van desinteresse in en vooringenomenheid over het standpunten van verzoekers. Het bevestigt verzoekers in hun visie dat zij, ondanks hun inspanningen om zorgvuldig te handelen, voortdurend worden geconfronteerd met disproportioneel en weinig constructief optreden van het college. Dit leidt logischerwijs tot frustratie, maar schaadt ook het vertrouwen van verzoekers in een zorgvuldig en evenwichtig bestuursoptreden.

8.1.

Het college stelt zich op het standpunt dat, gelet op eerdere ervaringen, geen aanleiding bestond verzoekers vooraf in kennis te stellen van het besluit en hen in de gelegenheid te stellen een zienswijze kenbaar te maken. In dit verband wijst het college erop dat verzoekers in het eerdere besluit van 13 februari 2025 immers al hebben kunnen lezen welke wet- en regelgeving van toepassing is. Ondanks het feit dat het besluit van 13 februari 2025 slechts ziet op de in dat besluit gedefinieerde werkzaamheden is het college van mening dat verzoekers in de bijlage hebben kunnen lezen dat zij in het wilde levende dieren niet mag verstoren. Daarbij acht het college van belang dat verzoekers hadden kunnen weten dat zij de das niet mogen verstoren op de wijze waarop zij dat doen. Het zou immers vreemd zijn om een habitat te laten herstellen terwijl het toegestaan zou zijn om de dieren waarvoor die habitat moet worden hersteld te verjagen.

8.2.

Het bestuursorgaan kan toepassing van de artikelen 4:7 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2024-11-19>) en 4:8 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2024-11-19>) achterwege laten voor zover:

- a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
- b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan, of
- c. het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

8.3.

Hoewel de voorzieningenrechter betwijfelt of met de door het college naar voren gebrachte omstandigheden in dit geval is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 4:11 van de Awb, bestaat er geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS)^[1] volgt dat dit gebrek kan worden hersteld en is hersteld met het horen van verzoekers in de bezwaarfase. Aangezien de voorzieningenrechter geen aanleiding ziet om af te wijken van de vaste jurisprudentie van de AbRvS, slaagt deze grond van verzoekers niet.

Is er sprake van een overtreding van de specifieke zorgplicht van het Bal?

9.

Aan het bestreden besluit heeft het college ten grondslag gelegd dat de toezichthouders op 4 maart 2025 hebben geconstateerd dat verzoekers de pijpen die onderdeel uitmaken van de burcht telkens dichtstoppen met bladeren en aanstampen, voorzien van stokken en dichtgooien met zand. Ook hebben de toezichthouders geconstateerd dat verzoekers de dassenburcht besprenkelen met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zuurhoudend middel en bestrooien met knoflook, citroen en prei. Verder is het college verbaasd over de door de toezichthouders aangetroffen sinaasappelparten. Deze zijn, in tegenstelling tot alle door verzoekers over de burcht verspreide fruit- en groentesoorten, zoet. Het is bekend dat dassen een voorkeur hebben voor zoet fruit waartoe ook de sinaasappel gerekend wordt. Van de sinaasappelparten was dan ook uitsluitend de schil overgebleven. Hoewel de sinaasappelschillen helaas niet nader zijn onderzocht, vreest het college echter dat die met een ander doel dan verjaging zijn neergelegd.

9.1.

Verzoekers betwisten dat er sprake is van een overtreding van de specifieke zorgplicht van het Bal. De specifieke zorgplicht ziet op degene die een flora- en fauna-activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de natuurbescherming. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat van een schending van de specifieke zorgplicht sprake kan zijn als het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht evident in strijd is met de specifieke zorgplicht. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht^[2]. De specifieke zorgplicht is een open norm. Om op basis daarvan over te kunnen gaan tot handhaving moet tenminste voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het handelen van cliënten heeft geleid tot schade (of een dreiging daarvan) voor de natuur. Het college stelt dat sprake is van een schending van de zorgplicht, waarbij hij zich uitsluitend baseert op een aantal suggestieve stellingen. Volgens het college zouden verzoekers de dassenburcht hebben besprenkeld met een 'aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zuurhoudend middel'. Het college onderbouwt niet waar dat op is gebaseerd en/of om welk middel het gaat. Monsters zijn niet genomen. Daarnaast geeft het college aan dat cliënten sinaasappelschillen hebben verspreid, die het college verder niet heeft onderzocht, maar waarvan hij "vreest" dat deze "met een ander doel dan verjaging zijn neergelegd". Het college wekt hiermee de suggestie dat cliënten erop uit zijn om de das(sen) te doden. Dat is nergens op gebaseerd. Die suggestie, zonder enige vorm van bewijs daarvoor, is dan ook kwalijk. Het college heeft niet onderbouwd noch aangetoond dat deze handelingen mogelijke negatieve gevolgen voor de das(sen) hebben

(gehad). Deze handelingen kunnen naar het oordeel van cliënten op geen enkele manier schadelijk zijn (geweest) voor de das(senburcht). Uit handelingen van cliënten blijkt juist dat zij de specifieke zorgplicht hebben betracht. Zij hebben een wildcamera geplaatst om de das(sen) te monitoren en zij hebben een ecologische quickscan laten uitvoeren waarin ook de aanwezigheid van de das(senburcht) is meegenomen. Bovendien hebben zij continu afstemming geprobeerd te zoeken met het college, juist om zorgvuldigheid te betrachten. Het college heeft deze afstemming van de hand gewezen.

9.2.

De specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal ziet op degene die een flora- en fauna-activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de natuurbescherming. De rechtbank stelt voorop dat de specifieke zorgplicht geldt voor alle flora- en fauna-activiteiten, in het bijzonder ook als zij niet omgevingsvergunningplichtig zijn. Voor deze zaak betekent dit dat een overtreding van de zorgplicht nog steeds aan de orde kan zijn, ook als is vastgesteld dat er geen sprake is van een overtreding van de omgevingsvergunningplicht.

9.3.

Uit de toelichting op artikel 11.27 van het Bal volgt het volgende^[3.1]. Het uitgangspunt van de specifieke zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor van nature in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving achterwege laten. Dat brengt met zich dat degene die een bepaalde activiteit wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen. Alleen als het achterwege laten van de activiteit die nadelige gevolgen kan hebben redelijkerwijs niet kan worden gevergd, kan betrokkene de activiteit toch verrichten. Maar dan zal hij wel alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen die in redelijkheid van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen. En bij de daadwerkelijke verrichting zal hij steeds alert moeten zijn op het daadwerkelijk achterwege blijven van de gevolgen. Als nadelige gevolgen niet zijn te voorkomen, moet hij maatregelen treffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of - voor zover toch schade optreedt - ongedaan te maken. Als hij voor de afweging ten aanzien van de te treffen maatregelen niet over de nodige deskundigheid beschikt, zal hij een beroep op de deskundigheid van anderen moeten doen. Het gaat steeds om dingen die iemand in redelijkheid kan weten, doen of nalaten. Er is niet beoogd om extreme eisen te stellen. Wel wordt vereist dat de zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd die in redelijkheid vanuit een oogpunt van natuurbescherming mag worden geëist.

Verder is in de toelichting van het Bal^[4.] met betrekking tot de zorgplicht het volgende vermeld. Directe handhaving op de specifieke zorgplicht ligt voor de hand bij evidente overtredingen. Daarvan is sprake in situaties waarin het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht "onmiskenbaar" in strijd is met de zorgplicht. Het criterium van onmiskenbare strijdigheid geldt overigens ook voor de meer uitgewerkte regels voor activiteiten; voor iedere vorm van een regel geldt immers het vereiste dat die pas handhaafbaar is als er sprake is van onmiskenbare strijd tussen de handeling en de regel. Wat dat betreft is een zorgplicht niet afwijkend van elke andere handhaafbare regel. De bijzonderheid van een specifieke zorgplicht is wel dat die strijdigheid bepaald moet worden bij een meer open karakter van de regel. Bij andere vormen van regels is dat karakter vaak meer gesloten of gedetailleerd. Bij een specifieke zorgplicht kunnen daarom situaties aan de orde zijn waarin minder duidelijk is of van onmiskenbare strijd sprake is. Het bevoegd gezag zal dan een keuze moeten maken tussen een handhavingstraject of het eerst verduidelijken wat de specifieke zorgplicht inhoudt. Die verduidelijking hoeft overigens niet altijd de vorm te krijgen van een maatwerkvoorschrift. Ook wanneer het bevoegd gezag degene die de activiteit verricht mondeling of schriftelijk informeert over wat er in een concreet geval onder de specifieke zorgplicht moet worden verstaan, is het voor diegene na ontvangst van die informatie duidelijk wat er verwacht wordt. Als daar geen gevolg aan wordt gegeven, is er sprake van onmiskenbare strijd met de specifieke zorgplicht. De landelijke handhavingstrategie benoemt deze vorm van informeren/aanspreken bij goedwillende normadressaten, die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving snel zelf op te lossen.

9.4.

Bij de parlementaire behandeling van het Bal - op de grondslag van artikel 23.5 van de Ow - is de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplichten aan de orde gekomen. Daarbij is overwogen dat daarvan sprake kan zijn als het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht evident in strijd is met de specifieke zorgplicht. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht^[5.].

De zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal, die is uitgewerkt in het tweede lid, heeft betrekking op al datgene wat belangrijk is om nadelige effecten voor soorten te voorkomen. Bij soorten gaat het dan niet alleen om de dieren of planten zelf, maar ook om hun directe leefomgeving. Bij dieren gaat het daarbij tevens om foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen en plaatsen voor het grootbrengen van jongen^[6.]. Feitelijk benadrukt de toelichting dat bescherming moet worden geboden aan de gehele functionele leefomgeving, niet alleen voor beschermde soorten als de das. De zorgplicht biedt ook bescherming aan soorten waarvoor geen 'strikte bescherming' in de zin van specifieke soortenbeschermings-kaders van toepassing is.

9.5.

De voorzieningenrechter stelt voorop dat het college in dit geval niet heeft gehandhaafd wegens het verstoren of het verjagen van een das of het vernielen van een dassenburcht zonder omgevingsvergunning (de concrete verbodsbepaling), omdat ten tijde van de constateringen door de toezichthouder onvoldoende vaststond of dit verbod door verzoekers overtreden was. Het college heeft aanleiding gezien om in dit geval te handhaven wegens schending van de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal.

9.6.

Gelet op de voorgeschiedenis, waarbij bomen zijn gerooid en met grof materieel een laag zand is aangebracht op de dassenburcht en in de onmiddellijke nabijheid van de pijpen van de dassenburcht zand is gestort, en de daaropvolgende last onder bestuursdwang met herstelmaatregelen waren verzoekers op de hoogte van de aanwezigheid van de dassenburcht op het perceel. Dit is verzoekers bovendien in januari 2025 door de toezichthouder van de provincie medegedeeld. Aan de hand van camerabeelden, foto's en de bevindingen van de toezichthouder is vastgesteld dat de handelingen van verzoekers zien op het verspreiden van groenafval met een scherpe geur rond en in de dassenburcht. In dit kader acht de voorzieningenrechter van belang dat de opgelegde last specifiek betrekking heeft op de volgende handelingen: het dichtstoppen van pijpen van de dassenburcht met takken en het laten lopen van de hond over de dassenburcht, in de volledige wetenschap dat er een dassenburcht aanwezig is. Hierbij overweegt de voorzieningenrechter dat niet alleen de das zelf beschermd is, maar ook de dassenburcht. Het gegeven dat de dassenburcht beschermd is, brengt met zich dat de directe leefomgeving van de das rond de dassenburcht ook beschermd is. Los van de vraag of voor de door verzoekers verrichte handelingen een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist, is de voorzieningenrechter van oordeel dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van schending van de specifieke zorgplicht die ziet op de bescherming van de (natuur)belangen van de das en de dassenburcht. Daarbij heeft het college kunnen betrekken dat uit de foto's van de wildcamera blijkt dat een grote tak met een aanzienlijke doorsnede in de grootste pijp van de dassenburcht is gestoken en dat verzoekers in het bijzijn van hun hond op verschillende tijdstippen in de onmiddellijke nabijheid van de dassenburcht lopen. Verder heeft het college daarbij kunnen betrekken dat uit de rapportage van de toezichthouders naar voren komt dat verzoekers de pijpen die onderdeel uitmaken van de dassenburcht telkens dichtstoppen met bladeren en aanstampen, voorzien van stokken en dichtgooien met zand. Ook hebben de toezichthouders geconstateerd dat verzoekers de dassenburcht bestrooien met knoflook, citroenschillen en prei alsmede andersoortig groenafval. Niet in geschil is dat de door het college geraadpleegde ecologische deskundige heeft geconstateerd dat er in dit geval sprake is van een tienjarige dassenburcht en dat het aannemelijk is dat er een kraamkamer in de dassenburcht aanwezig is. Verder ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding om te twifelen aan de door het college naar voren gebrachte bevindingen dat in eerste instantie de activiteiten van de das in en rond de dassenburcht volledig waren verdwenen, maar dat later aan de hand van prenten is gebleken dat een das is teruggekeerd naar de

dassenburcht. Voor zover verzoekers in dit kader wijzen op de door hen opgestelde quick scan, is de voorzieningenrechter van oordeel dat daaraan niet de waarde kan worden toegekend die zij eraan gehecht wensen te zien. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat uit de door verzoekers opgestelde quick scan niet valt af te leiden dat geen schade aan de dassenburcht zou zijn toegebracht. Ook het enkele feit dat een das, gelet op de aangetroffen sporen en prenten, is teruggekeerd in de dassenburcht brengt niet met zich dat er geen sprake zou zijn van nadelige gevolgen voor de das en de dassenburcht. Anders dan verzoekers menen, volgt uit de wettelijke omschrijving van de specifieke zorgplicht en de bijbehorende wetsgeschiedenis niet dat er sprake moet zijn van ernstige (nadelige) gevolgen om een schending van die zorgplicht te kunnen aannemen. Deze grond van verzoekers slaagt niet.

9.7.

Uit overweging 9.6. volgt dat het college naar het oordeel van de voorzieningenrechter voldoende aannemelijk gemaakt en deugdelijk gemotiveerd dat verzoekers de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal in dit geval hebben geschonden. Gelet op artikel 11.27, eerste lid, in samenhang gelezen met het tweede lid, onder a, sub 3 en 4, en onder b, van het Bal is de voorzieningenrechter van oordeel dat er sprake is van overtreding van de specifieke zorgplicht door verzoekers. Hieruit volgt dat er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, zodat het college bevoegd was tot handhavend optreden.

Beginselflicht handhaving

10.

Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS^[7.] volgt dat bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak^[8.] geldt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Is de opgelegde last te verstrekkend?

11.

Verzoekers betogen dat de last te verstrekkend, onvoldoende gespecificeerd en onevenredig zwaar is. In dit verband wijzen verzoekers erop dat zij worden gelast alle menselijke activiteiten die een verstoring of dood van de das tot gevolg hebben te staken en gestaakt te houden. Dit betekent in de visie van verzoekers dat de last zonder enige begrenzing alle menselijke activiteiten omvat, ongeacht hun aard, locatie, intensiteit of het daadwerkelijke effect op de das(sen). Deze algemene formulering van de last maakt het voor verzoekers niet alleen onmogelijk om te bepalen welke gedragingen verboden zijn en welke toegestaan (waardoor de last onvoldoende gespecificeerd is), maar gaat ook veel verder dan het voorkomen van herhaling van de vermeende overtreding. Daarbij achten verzoekers van belang dat last in feite resulteert in een totaalverbod op het gebruik van het (omkaderde deel van het) perceel. Dit gaat naar de mening van verzoekers veel verder dan het voorkomen van herhaling van de overtreding en mag het college dus niet gelasten. Als resultaat van deze last durven verzoekers naar eigen zeggen het perceel in het geheel (dus ook buiten het omkaderde deel) niet meer te betreden, uit vrees voor het risico op handhaving en financiële sancties.

11.1.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd wordt dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over hetgeen gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen^[9.]. De last onder dwangsom mag niet verder strekken dan noodzakelijk ter opheffing (of voorkoming van herhaling) van de overtreding^[10.].

11.2.

De rechtbank stelt vast dat in het bestreden besluit aan verzoekers opgelegde last onder dwangsom inhoudt dat zij:

“met onmiddellijke ingang ervoor moeten zorgen dat alle menselijke activiteiten (waaronder ook uw activiteiten), op het perceel aan de [adres] te [plaats] en de directe omgeving, die een verstoring of de dood van de das tot gevolg hebben worden gestaakt en gestaakt blijven. Onder verstoring wordt in ieder geval verstaan:

1. het zich begeven of andere personen gelegenheid bieden zich te begeven binnen het met rood omkaderde gebied zoals weergegeven op afbeelding 1 (gebied dassenburcht [adres] te [plaats]) en/of een huisdier gelegenheid bieden zich binnen dit gebied te begeven;
2. het anderszins verjagen of laten verjagen van dassen op en in de directe omgeving van het perceel [adres] te [plaats];
3. bouw- en sloopactiviteiten op het perceel.”

Verder stelt de voorzieningenrechter vast dat verweerder in het bestreden besluit heeft omschreven welke gedragingen nodig zijn om verstoring of de dood van de das te voorkomen. Gelet op de redactie de opgelegde last onder dwangsom ziet de voorzieningenrechter geen grond voor het oordeel dat verzoekers in het duister hoefden te tasten over wat zij moesten doen om overtreding van de specifieke zorgplicht te voorkomen.

11.3.

De voorzieningenrechter stelt vast dat de opgelegde last onder dwangsom betrekking heeft op het staken van alle activiteiten, ook die van verzoekers, op het perceel te [plaats]. Gelet hierop is de voorzieningenrechter met verzoekers van oordeel dat de door het college opgelegde last ver strekt, maar dat uit de gedingstukken en de toelichting op zitting blijkt dat deze last ziet op het in de praktijk met linten afgezette gebied op het perceel te Zevenhuizen. Gezien de voorgeschiedenis en de eerdere waarschuwingen aan verzoekers kan de voorzieningenrechter begrip opbrengen voor de door het college gekozen formulering van de last, zodat ook voor verzoekers geen twijfel bestaat welke activiteiten dan wel handelingen niet zijn toegestaan in het met linten afgezette gebied. Dit betekent dat de voorzieningenrechter hierin geen aanleiding ziet om een voorlopige voorziening te treffen. Deze grond van verzoekers slaagt niet.

Is de hoogte van de dwangsom proportioneel?

12. Verzoekers betogen dat de hoogte van de dwangsom buitenproportioneel is. In dit verband wijzen verzoekers erop dat het college in het bestreden besluit stelt dat sprake zou zijn van “calculerend gedrag” en dat daarmee de hoogte van de dwangsom van € 20.000,- per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 100.000,- wordt gemotiveerd. Verzoekers betwisten deze kwalificatie nadrukkelijk. Uit het gehele procesverloop blijkt in de visie van verzoekers juist dat zij zich voortdurend bereid hebben getoond om in goed overleg te treden met het college. Dat strookt in geen enkel opzicht met het beeld van het college dat verzoekers bewust overtredend gedrag zouden vertonen. Van calculerend gedrag is volgens verzoekers geen sprake. Naar de mening van verzoekers is de hoogte van de dwangsom buitenproportioneel en mist die iedere redelijke verhouding tot zowel de aard van de vermeende overtreding als hun concrete gedragingen. In dit verband wijzen verzoekers erop dat er geen sprake is van een overtreding, geen aantoonbare schade aan de das(senburcht) en geen enkel bewijs dat zij willens en wetens de regelgeving hebben genegeerd.

12.1.

Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS^[11.] volgt dat het opleggen van een last onder dwangsom ten doel heeft de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

12.2.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college in dit geval zeer summier heeft gemotiveerd waarom de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat het gaat om een hoge dwangsom per overtreding die aan verzoekers als particulieren is opgelegd. Daarnaast acht de voorzieningenrechter in dit verband van belang dat het college in zijn algemeenheid heeft volstaan met de motivering dat van de hoogte van de dwangsom een voldoende prikkel moet uitgaan om de overtreding te beëindigen en dat er geen vertrouwen meer is in de goede bedoelingen van verzoekers. Om die reden is het gedrag van verzoekers als calculerend gekwalificeerd. Met die algemene motivering heeft het college naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet aannemelijk gemaakt dat daarmee in overeenstemming met de landelijke handhavingsstrategie is gehandeld of dat er sprake is van bijzondere omstandigheden om van dit beleidsplan af te wijken. Ter zitting heeft de gemachtigde van het college nader toegelicht dat er sprake is berekenende, calculerende overtreders en dat er, gelet op de eerdere waarschuwingen en de opgelegde last onder bestuursdwang, sprake is van recidive. Daarbij heeft het college betrokken dat er, ondanks de eerdere waarschuwingen en de opgelegde last, toch schade aan de dassenburcht is toegebracht. Gelet op de nadere toelichting ter zitting is de voorzieningenrechter van oordeel dat, voor zover de hoogte van de dwangsom in het bestreden besluit ontoereikend gemotiveerd is, dit motiveringsgebrek in de bezwaarfase door het college kan worden hersteld.

Conclusie en gevolgen

13.

Gelet op de voorgaande overwegingen constateert de voorzieningenrechter dat niet alle argumenten die het college aan de last ten grondslag heeft gelegd, voldoende grondig zijn onderbouwd maar dat het college met de hierboven beschreven argumenten toereikend heeft gemotiveerd dat verzoekers wisten van het bestaan van de dassenburcht en daar activiteiten hebben verricht waarvan zij wisten of konden weten dat deze schadelijk zijn voor de dassenburcht en de dassen die daar wonen. Dat er onmiskenbaar sprake is van een schending van de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal staat daarom vast. In die zin is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter de last dan ook terecht opgelegd en is er geen reden tot het treffen van een voorlopige voorziening. De last is ook voldoende duidelijk nu precies is aangegeven wat verzoekers wel of niet mogen en er ook geen twijfel kan bestaan over het deel van het perceel waarvoor de last geldt nu dit door middel van linten op het perceel van verzoekers is aangegeven. Nu verzoekers als eigenaren van het perceel het ook in hun macht hebben om de verboden activiteiten te voorkomen, is daar ook geen grond in gelegen voor het toewijzen van een voorlopige voorziening.

De voorzieningenrechter constateert wel dat het college de hoogte van de dwangsom onvoldoende heeft gemotiveerd maar is gezien de voorgeschiedenis en de aard van de door verzoekers verrichte activiteiten op de burcht er niet op voorhand van overtuigd dat de hoogte van de dwangsom in bezwaar niet in stand zal kunnen blijven. Ook hierin is geen grond gelegen voor het toewijzen van een voorlopige voorziening.

Tot slot overweegt de voorzieningenrechter dat de last nauwelijks van invloed zal zijn op de door verzoekers in de nabije toekomst voorgenomen activiteiten op het perceel en hun belangen daarmee niet onevenredig zijn

geschonden. Het betreft slechts een klein deel van het perceel van verzoekers en de voorgenomen sloop- en bouwwerkzaamheden kunnen onder de in de last beschreven voorschriften/maatregelen verder gewoon plaatsvinden. Ook hierin is geen grond gelegen om de gevraagde voorlopige voorziening toe te wijzen.

Gelet op de voorgaande overwegingen wijst de voorzieningenrechter het verzoek om voorlopige voorziening af. Voor een proceskostenveroordeling, als bedoeld in artikel 8:75 van de Awb, bestaat geen aanleiding.

Beslist wordt als volgt.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst het verzoek om voorlopige voorziening van verzoekers af.

Noot

Auteur: A. Collignon

1.

In deze uitspraak in voorlopige voorziening over een last onder dwangsom op grond van de specifieke zorgplicht komt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat er sprake is van een schending van die zorgplicht. In zoverre wijkt het oordeel af van de eerder in dit tijdschrift geannoteerde uitspraken van de Rechtbank Midden-Nederland (Rb. Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910, *M en R* 2024/110, m.nt. A. Collignon) en van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam (Rb. Rotterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816, *M en R* 2025/56, m.nt. B. Arentz) waarin geen schending van de specifieke zorgplicht werd aangenomen.

2.

De verschillende uitkomsten verbazen echter niet. Dat komt door de feiten die aan de hier geannoteerde uitspraak ten grondslag liggen zoals ik hierna onder 7 zal toelichten. Voor de rechtspraak is het belangrijker welke maatstaf de rechter aanlegt voor de vraag of de zorgplicht is overtreden Ik ga daar eerst op in.

3.

Ten eerste lijkt ook deze voorzieningenrechter te overwegen dat alleen bij evidente strijd met de specifieke zorgplicht tot handhaving kan worden overgegaan. Ik zeg 'lijkt', omdat de voorzieningenrechter in r.o. 9.3-9.4 wel de toelichting op en parlementaire behandeling van deze zorgplicht aanhaalt, maar in r.o. 9.6 bij de weging van de feiten niet expliciet terugkomt op deze kwalificatie en ook in r.o. 9.7 alleen volstaat met het oordeel dat "*voldoende aannemelijk [is] gemaakt en deugdelijk gemotiveerd dat verzoekers de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal in dit geval hebben geschonden*". In onderhavige uitspraak ontbreekt een expliciete overweging zoals in r.o. 14.4 van de Rotterdamse uitspraak:

"Uit het voorgaande volgt naar het oordeel van de voorzieningenrechter dat het bevoegd gezag bestuursrechtelijk kan handhaven bij een evidente strijd met een specifieke zorgplicht. De voorzieningenrechter oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 van het Bal in beginsel alleen geldt wanneer het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met de

zorgplicht.”

of r.o. 45 van de Midden-Nederlandse zaak:

“Hieruit volgt dat het bevoegd gezag bestuursrechtelijk kan handhaven bij een evidente strijd met een specifieke zorgplicht. Handhaving ter voorkoming van de in artikel 11.27 van het Bal genoemde en in de toelichting omschreven *nadelige gevolgen* kan in het licht van wat de besluitgever heeft beoogd daarom alleen bij (dreigende) *ernstige nadelige gevolgen*. De rechtbank oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 van het Bal in beginsel alleen geldt in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden.”

4.

Dat ‘evidentie’ een criterium is, volgt echter wel evident uit de aangehaalde citaten uit de toelichting van het Bal. Maar wat daar ontbreekt is een criterium dat ziet op gevolgen van de schending van de zorgplicht. Daar waar de in de hiervoor aangehaalde uitspraak over dezelfde zorgplicht door de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland is overwogen dat handhaving alleen kan bij ‘(dreigende) ernstige nadelige gevolgen’, overweegt de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Nederland juist expliciet

“Anders dan verzoekers menen, volgt uit de wettelijke omschrijving van de specifieke zorgplicht en de bijbehorende wetsgeschiedenis niet dat er sprake moet zijn van ernstige (nadelige) gevolgen om een schending van die zorgplicht te kunnen aannemen.” (r.o. 9.6).

Die overweging is in lijn met de hartenkreet van Arentz in zijn noot in *M en R* 2025/56. Ook ontbreekt een verwijzing naar eerdere zorgplichten, wat ook in lijn met de visie van Arentz is.

5.

Daar staat tegenover dat in de - niet door de voorzieningenrechter aangehaalde - toelichting op artikel 11.27 Bal, de hier ingeroepen zorgplicht, staat:

“Het eerste lid sluit inhoudelijk aan bij de zorgplicht die voorheen was geregeld in artikel 1.11 van de toenmalige Wet natuurbescherming. De opzet van de bepaling sluit aan bij de formulering van de algemene zorgplicht van artikel 1.7 van de Omgevingswet.”

Over die algemene zorgplicht is in de wetsgeschiedenis wel expliciet aangegeven dat die aan de orde is als het gaat om ‘onacceptabele’ gevolgen ([Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 12](#), p. 183). Een oordeel dat de specifieke zorgplicht alleen geldt in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden komt mij met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel dan ook niet vreemd voor.

6.

Ik heb daarbij uiteraard oog voor de nuttige functie die de specifieke zorgplicht in de praktijk kan hebben zonder die verzwaarde toets, zoals Arentz heeft toegelicht (*M en R* 2025/56). De vraag is dan of een lacune of op zijn minst onduidelijkheid in de regelgeving voor risico van initiatiefnemers moet komen, of dat de wetgever aan zet is. Wat mij betreft het laatste. De vraag is of dat ook in de zaak die tot de hier besproken uitspraak leidt, nu voor een handhavingsgat zorgt. Ik meen van niet.

7.

Uit de beschrijving van de feiten (r.o. 4.4) volgt dat de pijpen die onderdeel uitmaken van een dassenburcht telkens zijn dichtgestopt met bladeren, aangestampt zijn, voorzien zijn van stokken en dichtgegooid zijn met zand. Daarnaast is de dassenburcht besprenkeld met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zuurhoudend middel en bestrooid met knoflook, citroen en prei. Verder hebben de toezichthouders sinaasappelparten aangetroffen op en in de nabijheid van de dassenburcht die vermoedelijk ook een giftige behandeling hebben gehad. Bij de constatering is gebruik gemaakt van camerabeelden, foto's en de bevindingen van de toezichthouder (r.o. 9.6). De feiten zien dan ook op verstoring en verjaging van dassen en vernieling van een dassenburcht. In het *Dagblad van het Noorden* staat dat voorgaande zich afspeelde 'op het terrein van een oud boerderijtje dat vorig jaar werd gekocht door nieuwe eigenaren, die plannen hebben voor de bouw van een woning met zwembad en zonnepanelen achter het huis'.

8.

Opvallend is dat de toezichthouder meent de specifieke zorgplicht voor dit geval nodig te hebben. Dit staat in r.o. 9.5 toegelicht:

“De voorzieningenrechter stelt voorop dat het college in dit geval niet heeft gehandhaafd wegens het verstoren of het verjagen van een das of het vernielen van een dassenburcht zonder omgevingsvergunning (de concrete verbodsbepaling), omdat ten tijde van de constatering door de toezichthouder onvoldoende vaststond of dit verbod door verzoekers overtreden was.”

De opgelegde last onder dwangsom strekt echter ook tot het staken van verstoring en verjaging van de das (r.o. 4.5) en uit de hiervoor aangehaalde feiten lijkt het me toch niet gek om ook uit te gaan van het overtreden van het verbod om vaste rust- en voortplantingsplaatsen te beschadigen of te vernielen (artikel 11.54 Bal). De verbodsbepaling heeft het over 'opzettelijk' verstoren, maar dat ziet ook op voorwaardelijk opzet, dat wil zeggen het willens en wetens de niet te verwaarlozen kans aanvaarden (zie de eerder aangehaalde Rb. Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910, *Men R* 2024/110, m.nt. A. Collignon). De betrokkenen waren op de hoogte van de aanwezigheid van een dassenburcht en zijn daar ook voor de nieuw geconstateerde feiten op gewezen door de toezichthouder (r.o. 4.2). In r.o. 13 komt de voorzieningenrechter dan ook tot de conclusie “*dat het college (...) toereikend heeft gemotiveerd dat verzoekers wisten van het bestaan van de dassenburcht en daar activiteiten hebben verricht waarvan zij wisten of konden weten dat deze schadelijk zijn voor de dassenburcht*”. Ik vraag me dan wel af of de specifieke zorgplicht hier een (vangnet)functie moet hebben of dat handhaving op grond van artikel 11.54 Bal meer voor de hand had gelegen.

Anna Collignon

Voetnoten

[1.] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 11 september 2013 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), ECLI:NL:RVS:2013:1089.

[2.] Zie de uitspraak van 13 augustus 2024 van de rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2024:4910 (r.o. 44 e.v.).

[3.] Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Staatsblad 2021, nr. 22, pagina 230-231.

[4.] Staatsblad 2018, nr. 293, pagina 526.

[5.] [Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 41](#), p. 28-29, vraag 50 en antwoord 50.

[6.] Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit, voorhangversie, p. 161.

[7.] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 5 maart 2025 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2025:854.

[8.] Zie AbRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

[9.] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 9 juni 2021 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2021:1218.

[10.] Zie AbRvS, 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1218.

[11.] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 januari 2020 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2020:86.