


## Uitspraken

ZAAKNUMMER	201104545/1/T1/A3
DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 15 februari 2012
TEGEN	de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
PROCEDURESOORT	Hoger beroep
RECHTSGEBIED	Algemene kamer - Hoger Beroep - Flora en fauna 

201104545/1/t1/a3.  
Datum uitspraak: 15 februari 2012

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 30 maart 2011 in zaak nr. 10/3359 in het geding tussen:

de stichting Stichting Baanstee Noord, NEE! en de stichting Stichting Behoud Waterland (hierna: de stichtingen), gevestigd te Purmerend onderscheidenlijk Broek in Waterland, gemeente Waterland

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans de minister (lees: de staatssecretaris) van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie).

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 5 januari 2010 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) de gemeente Purmerend ontheffing verleend voor het beschadigen, vernielen of verstoren van voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van de bittervoorn in het gebied Baanstee-Noord. Bij dit besluit heeft de minister voorts het verzoek om ontheffing ten aanzien van de steenuil, kerkuil en rugstreeppad afgewezen.

Bij besluit van 31 mei 2010 heeft de minister het door de stichtingen daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 30 maart 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door de stichtingen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 31 mei 2010 vernietigd en de staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 april 2011, hoger beroep ingesteld.

De stichtingen hebben een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 21 juni 2011 heeft de staatssecretaris opnieuw beslissend het bezwaar van de stichtingen niet-ontvankelijk verklaard voor zover deze zien op de bittervoorn en de grutto en voor het overige ongegrond.

De stichtingen hebben een reactie ingediend.

De gemeente Purmerend heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 december 2011, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A. Ghalit, werkzaam bij het ministerie, en de stichtingen, vertegenwoordigd door mr. A.H. Jonkhoff, advocaat te Haarlem, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de gemeente Purmerend, vertegenwoordigd door mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, als belanghebbende gehoord.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid van dit artikel worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Ingevolge artikel 10 van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) is het verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten.

Ingevolge artikel 11 is het verboden nesten, hollen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Ingevolge artikel 75, eerste lid, kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, voor zover niet bij of krachtens enig ander artikel van deze wet vrijstelling is of kan worden verleend, vrijstelling worden verleend van de bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 18 bepaalde verboden.

Ingevolge het derde lid kan de minister, voor zover niet overeenkomstig artikel 68 van deze wet door gedeputeerde staten ontheffing is of kan worden verleend, ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 15a, 15b, tweede lid in samenhang met het eerste lid, 16, 17, 18, 50, 51, 52, 53, 58, 59, tweede lid, 64, tweede lid, en 72, vijfde lid.

Ingevolge het vijfde lid worden vrijstellingen en ontheffingen, tenzij uitvoering van internationale verplichtingen of bindende besluiten van organen van de Europese Unie of andere volkenrechtelijke organisaties noodzaakt tot het verlenen van vrijstelling of ontheffing om andere redenen, slechts verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.

Ingevolge het zesde lid, aanhef en onder c, worden, onverminderd het vijfde lid, voor soorten genoemd in bijlage IV van richtlijn 92/43/EEG, voor soorten vogels als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse diersoorten of plantensoorten vrijstelling of ontheffing slechts verleend wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat met het oog op andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, belangen.

2.2. De ontheffing is verleend ten behoeve van de ontwikkeling van het bedrijventerrein "Baanstee Noord" in de gemeente Purmerend. De werkzaamheden waarvoor de ontheffing is verleend bestaan uit het kappen van struiken en bomen, het slopen van gebouwen en het vergraven, verdiepen en dempen van sloten. Naast het bedrijventerrein zal een groenzone worden aangelegd ter compensatie.

2.3. Het door de stichtingen gemaakte bezwaar tegen dit besluit heeft de staatssecretaris niet-ontvankelijk verklaard omdat zij niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbende, als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb.

2.4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de staatssecretaris het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat de stichtingen naar haar oordeel wel belanghebbende zijn bij het besluit van 5 januari 2010. Zij heeft met betrekking tot de stichting Stichting Baanste Noord, NEE! (hierna: Baanste Noord, NEE!) geoordeeld dat haar statutaire doelstelling zowel territoriaal als functioneel voldoende onderscheidend is en dat zij blijkens de door haar overgelegde activiteitenlijst ook werkzaamheden verricht die losstaan van het voeren van juridische procedures of de voorbereiding daarvan. Over de stichting Stichting Behoud Waterland (hierna: Behoud Waterland) heeft de rechtbank overwogen dat de statutaire doelstelling territoriaal beperkt is maar functioneel veelomvattend is geformuleerd. Uit het overzicht van de feitelijke werkzaamheden blijkt evenwel voldoende dat Behoud Waterland mede opkomt voor de bescherming van dier- en plantensoorten.

2.5. De staatssecretaris heeft aangevoerd dat de in de statuten van de stichtingen opgenomen doelstellingen te ruim en te onbepaald zijn geformuleerd, zodat aan de hand daarvan niet kan worden bepaald welke belangen rechtstreeks door de ontheffing worden geraakt. Voorts kan uit de statuten niet worden opgemaakt dat de stichtingen de belangen van de in de ontheffing genoemde diersoorten of de bescherming van de flora en fauna in het bijzonder behartigen, aldus de staatssecretaris. Ook de feitelijke werkzaamheden hebben volgens de staatssecretaris geen betrekking op de in de ontheffing genoemde dier- en of plantensoorten en houden evenmin voldoende verband met de genoemde soorten.

2.6. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

2.6.1. Blijkens artikel 2, eerste lid, van de statuten heeft Baanste Noord, NEE! ten doel het noordelijke gedeelte van de Purmer, begrensd door de Ringvaart en de N244 te behouden als agrarisch en/of recreatief groengebied, teneinde het landelijk karakter van de noordelijke Purmer, de aangrenzende dorpen en het aangrenzende veenweidegebied zo goed mogelijk te bewaren en een zo gunstig mogelijk leefklimaat te bevorderen. Onder de doelstelling valt mede het behouden en het verbeteren van natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden, de flora en fauna, de kwaliteit van het milieu, waaronder de lucht, de bodem en het water en de gezondheid van mensen en een goede ruimtelijke ordening alles in de ruimste zin des woords. Blijkens het tweede lid tracht de stichting haar doel onder meer te verwezenlijken door:

- het uitgeven en distribueren van periodiek drukwerk en het gebruiken van andere publiciteitsmedia, om invloed uit te oefenen op een zo breed mogelijk publiek;
- alle andere middelen.

Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtingen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken. Het belang dat Baanste Noord, NEE! zich blijkens haar statuten ten doel stelt te behartigen, is het behouden en het verbeteren van natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden, de flora en fauna, de kwaliteit van het milieu, waaronder de lucht, de bodem en het water en de gezondheid van mensen en een goede ruimtelijke ordening, binnen het in de statuten omschreven gebied. Deze doelstelling is gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Het gebied waarop de aanvraag voor de ontheffing betrekking heeft, ligt binnen de territoriale begrenzing van de statutaire doelomschrijving. De rechtbank heeft voor de belanghebbendheid van Baanste Noord, NEE! terecht niet de eis gesteld dat de statuten vermelden dat zij opkomt voor het behoud van de specifieke planten en dieren, in dit geval de bittervoorn, steenuil, kerkuil en rugstreeppad. Een dergelijk vereiste zou leiden tot verdergaande beperkingen van de door de wetgever gegeven

mogelijkheid aan rechtspersonen om op te komen voor de belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden behartigen dan de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis voor ogen heeft gehad en kan daarom niet door de rechter worden gesteld.

Teneinde haar statutaire doel te bereiken verricht Baanste Noord, NEE! naast het voeren van procedures ook andere feitelijke werkzaamheden. Zo geeft zij voorlichting door middel van een website, stands op jaarmarkten en pamfletten, houdt zij lezingen en vergaderingen voor leden en niet-leden, participeert zij in demonstraties en onderhoudt zij contacten met raadsleden van de gemeente Purmerend en de pers. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de opgave van de feitelijke werkzaamheden onjuistheden bevat. De Afdeling volgt niet het standpunt van de staatssecretaris dat de feitelijke werkzaamheden betrekking moeten hebben op dan wel voldoende verband moeten houden met de in de ontheffing genoemde dier- en of plantensoorten. Zoals reeds is overwogen mag die eis niet gesteld worden aan de statutaire doelomschrijving. Die eis mag, in het verlengde daarvan, evenmin worden gesteld aan de feitelijke werkzaamheden. De Afdeling volgt derhalve niet de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling van 31 maart 2011, in zaak nrs. [201102308/1/H3](#) en [201102308/2/H3](#), waarnaar de staatssecretaris heeft verwezen.

Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat Baanste Noord, NEE! gelet op haar statutaire doelstelling en haar feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt, zodat de rechtbank terecht heeft overwogen dat zij als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden aangemerkt.

2.6.2. Blijkens artikel 2, eerste lid, heeft Behoud Waterland ten doel het behoud en herstel van de functies van het natuurlijk milieu en het landelijke karakter van Waterland alsmede het bevorderen van een zo gunstig mogelijk leefklimaat. Blijkens het tweede lid tracht de stichting haar doel onder meer te verwezenlijken door:

- het uitgeven en distribueren van een periodiek tijdschrift en ander drukwerk en het gebruiken van andere publiciteitsmedia, om invloed uit te oefenen op een zo breed mogelijk publiek;
- alle andere wettige middelen.

Het belang dat Behoud Waterland zich blijkens haar statuten ten doel stelt te behartigen, is het natuurlijk milieu, het landelijke karakter en leefklimaat van Waterland. Deze doelstelling is gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Het in de statuten omschreven gebied omvat de regio Waterland en bestaat uit acht gemeenten die liggen in de gebieden van de Beemster, de Zeevang, het Wormerland en het stadsdeel Amsterdam Noord, zoals ter zitting in hoger beroep door de vertegenwoordiger is verklaard. Het gebied is in het kader van Natura 2000 voor een deel aangewezen als nationaal landschap Laag Holland. Het gebied waar de ontheffing betrekking op heeft, ligt binnen deze territoriale begrenzing.

Uit de door Behoud Waterland overgelegde stukken blijkt dat zij twee tot drie keer per jaar een tijdschrift uitgeeft over natuurbelangen in het algemeen en vogels in het bijzonder, dat zij lezingen organiseert en dat zij overleg voert met gemeentes. De staatssecretaris heeft dit niet bestreden. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de opgave van de feitelijke werkzaamheden onjuistheden bevat.

Gezien het vorenstaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat Behoud Waterland gelet op haar statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt, zodat zij als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden aangemerkt.

2.7. De rechtbank heeft derhalve met juistheid geoordeeld dat de staatssecretaris het bezwaar van de stichtingen ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2.8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak zal in de einduitspraak worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.9. Bij besluit van 21 juni 2011 heeft de staatssecretaris, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op het door de stichtingen gemaakte bezwaar. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

2.10. Bij dit besluit heeft de staatssecretaris het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard voor zover dat ziet op de bittervoorn en de grutto en voor het overige ongegrond verklaard. Het bezwaar voor wat betreft de grutto heeft de staatssecretaris niet-ontvankelijk verklaard omdat voor die soort geen ontheffing is aangevraagd.

De rugstreeppad komt volgens de staatssecretaris van oorsprong niet voor in het plangebied. Om te voorkomen dat het plangebied in de toekomst aantrekkelijk gaat worden voor rugstreeppadden worden mitigerende maatregelen getroffen rondom het bouwterrein.

2.11. De werkzaamheden waarvoor de ontheffing is verleend, zoals het dempen/vergraven van watergangen en het verplaatsen van vissen naar een andere sloot in hetzelfde watersysteem, zijn in maart 2011 afgerond. De stichtingen kunnen in zoverre met hun beroep niet meer bereiken wat ze met het opkomen tegen de verlening van de ontheffing willen bereiken, Zij hebben voorts niet gesteld dat zij als gevolg van het besluit schade hebben geleden of anderszins belang hebben bij het alsnog inhoudelijk beoordelen van het beroep. In de einduitspraak zal de Afdeling het beroep in zoverre niet-ontvankelijk verklaren.

2.12. Het betoog van de gemeente Purmerend, dat de stichtingen niet kunnen opkomen tegen het besluit van 5 januari 2010 voor zover de aanvraag is afgewezen, faalt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen ( zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 september 2011 in zaak nr. [201011913/1/H3](#)) is de afwijzing van een aanvraag voor een ontheffing van de verbodsbepalingen in de Ffw een besluit. Hieraan doet niet af dat de afwijzing van de aanvraag is gebaseerd op het standpunt van het bevoegde bestuursorgaan dat geen ontheffing nodig is omdat de in de Ffw opgenomen verboden niet worden overtreden.

2.13. De stichtingen hebben aangevoerd dat de staatssecretaris heeft verzuimd in te gaan op hun bezwaren met betrekking tot zijn besluit dat voor de steenuil en de kerkuil geen ontheffing nodig is omdat voldoende compenserende maatregelen zullen worden getroffen. Voorts heeft de staatssecretaris ten onrechte hun bezwaar ten aanzien van de grutto niet-ontvankelijk verklaard.

2.13.1. De Afdeling stelt voorop dat geen ontheffing is aangevraagd voor de grutto. De door de stichtingen over deze soort aangevoerde gronden zullen daarom in deze procedure buiten beschouwing worden gelaten.

2.13.2. De stichtingen hebben terecht aangevoerd dat de staatssecretaris ten onrechte heeft verzuimd in te gaan op hun bezwaren met betrekking tot de steenuil en de kerkuil. Het besluit op bezwaar van 21 juni 2011 is, in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb, niet deugdelijk gemotiveerd voor zover het de steenuil en de kerkuil betreft. De door de stichtingen aangevoerde grond is in zoverre terecht voorgedragen en leidt tot de hieronder vermelde opdracht aan de staatssecretaris.

2.13.3. Bij het herstel ingevolge de hierna vermelde opdracht dient de staatssecretaris het navolgende in acht te nemen.

In het primaire besluit van 5 januari 2010 heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat door de sloop van boerderijen, het opbrengen van zand, het verwijderen van de toplaag en het kappen van bomen en struiken de vaste rust- en verblijfplaatsen van de kerkuil en de steenuil worden verstoord, beschadigd en vernield maar dat geen ontheffing nodig is omdat de voorgestelde compenserende maatregelen voldoende zijn.

Niet in geschil is dat de steenuil en de kerkuil door de werkzaamheden opzettelijk zullen worden verontrust en dat hun vaste rust- en verblijfplaats zal worden beschadigd, vernield, weggenomen of verstoord. Uit de formulering van de verboden, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Ffw, vloeit naar het oordeel van de Afdeling voort dat slechts maatregelen die zien op het voorkómen dat de in de artikelen 10 en 11 van de Ffw opgenomen verboden worden overtreden, kunnen

worden betrokken bij de beoordeling of één van de in vorengenoemde artikelen opgenomen verboden wordt overtreden. Anders dan door de vertegenwoordiger van de gemeente Purmerend is betoogd, mag, gelet op de tekst van de artikelen 10 en 11 van de Ffw, op deze beoordeling niet van invloed zijn, de reële kans dat geen ontheffing kan worden verleend.

Blijkens het primaire besluit bestaan de maatregelen eruit dat de werkzaamheden zoveel mogelijk buiten het broedseizoen worden uitgevoerd, dat gebouwen voor de sloop zullen worden geïnspecteerd, dat voor de steenuil een groenzone van ruim 60 hectare optimaal geschikt zal worden gemaakt en dat voor de kerkuil een alternatieve nestplaats zal worden aangelegd. Naar het oordeel van de Afdeling zien alleen de eerste twee maatregelen op het voorkomen van overtreding van de verbodsbepaling van artikel 11 van de Ffw. Door de werkzaamheden zoveel mogelijk buiten het broedseizoen uit te voeren en door de gebouwen voor de sloop te inspecteren, wordt echter niet voorkomen dat de vaste rust- en verblijfplaatsen van de steenuil en de kerkuil blijvend zullen worden beschadigd, vernield, weggenomen of verstoord. Daarmee worden de verboden als bedoeld in artikel 11 van de Ffw overtreden. Voor overtreding van de verboden kan ontheffing worden gevraagd. De Afdeling is derhalve van oordeel dat de staatssecretaris had moeten beoordelen of de aanvraag voor ontheffing voor wat betreft de steenuil en de kerkuil kan worden ingewilligd en daarbij moeten toetsen aan de in artikel 75 van de Ffw gestelde vereisten. In het kader van de beoordeling van de vraag of geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort kunnen ook de overige compenserende en mitigerende maatregelen worden betrokken.

2.13.4. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de staatssecretaris op de voet van artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen voormeld gebrek in het besluit van 21 juni 2011 te herstellen. De staatssecretaris dient daartoe met inachtneming van hetgeen hierna wordt overwogen, opnieuw te beslissen op het bezwaar van de stichtingen tegen de afwijzing van het verzoek om ontheffing ten aanzien van de steenuil en de kerkuil. Dit nieuwe besluit op bezwaar dient de staatssecretaris binnen zes weken na de verzending van deze tussenuitspraak aan de Afdeling toe te zenden.

2.14. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en het griffierecht.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op om binnen zes weken na de verzending van deze tussenuitspraak het besluit van 21 juni 2011 te herstellen door:

1. de beslissing op de aanvraag voor ontheffing voor wat betreft de steenuil en de kerkuil alsnog te heroverwegen aan de hand van de daartegen door de stichting Stichting Baansteer Noord, NEE! en de stichting Stichting Behoud Waterland aangevoerde bezwaren met inachtneming van hetgeen is overwogen in overweging 2.13.3. van deze uitspraak;

2. de Afdeling de uitkomst mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. M. Vlasblom en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, ambtenaar van staat.

w.g. Polak w.g. Van Tuyll van Serooskerken  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2012

290.

