

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3146
Datum uitspraak	16 augustus 2023
Inhoudsindicatie	[appellante] heeft op 2 juli 2020 bezwaar gemaakt tegen het Statenbesluit van provinciale staten van Flevoland van 27 mei 2020. [appellante] zet zich in voor het gebruik van anticonceptie voor populatiebeheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen. In de Statenvergadering van 27 mei 2020 hebben provinciale staten het rapport 'Literatuuronderzoek anticonceptie' besproken en besloten geen anticonceptie bij de grote grazers te gaan toedienen en daarmee geen aanleiding te zien het Beleidskader beheer Oostvaardersplassen naar aanleiding van dit rapport aan te passen. [appellante] heeft hier op 2 juli 2020 een bezwaarschrift tegen ingediend. Per e-mail van 12 januari 2021 heeft de bezwarencommissie provincie Flevoland aan de griffie van provinciale staten laten weten dat met het Statenbesluit geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is genomen, omdat het niet gericht is op rechtsgevolg. Dit bericht is op 13 januari 2021 doorgestuurd aan [appellante].

Volledige tekst

202107894/1/A3.

Datum uitspraak: 16 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 27 oktober 2021 in zaak nr. 21/799 in het geding tussen:

[appellante]

en

de provinciale staten van Flevoland.

Procesverloop

[appellante] heeft op 2 juli 2020 bezwaar gemaakt tegen het Statenbesluit van provinciale staten van 27 mei 2020.

Per e-mail van 13 januari 2021 hebben provinciale staten aan [appellante] meegedeeld dat geen bezwaar openstaat.

Bij uitspraak van 27 oktober 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] tegen de weigering om te beslissen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 maart 2023, waar [appellante], bijgestaan door M.H. Middelkamp, rechtsbijstandverlener te Almelo, en provinciale staten, via beeldverbinding vertegenwoordigd door mr. S. Gorter, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] zet zich in voor het gebruik van anticonceptie voor populatiebeheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen. In de Statenvergadering van 27 mei 2020 hebben provinciale staten het rapport 'Literatuuronderzoek anticonceptie' besproken en besloten geen anticonceptie bij de grote grazers te gaan toedienen en daarmee geen aanleiding te zien het Beleidskader beheer Oostvaardersplassen (hierna: het beleidskader) naar aanleiding van dit rapport aan te passen. [appellante] heeft hier op 2 juli 2020 een bezwaarschrift tegen ingediend. Per e-mail van 12 januari 2021 heeft de bezwarencommissie provincie Flevoland aan de griffie van provinciale staten laten weten dat met het Statenbesluit geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is genomen, omdat het niet gericht is op rechtsgevolg. Dit bericht is op 13 januari 2021 doorgestuurd aan [appellante].

Het door [appellante] gerichte beroep tegen de weigering op het bezwaar te beslissen is door de rechtbank ongegrond verklaard, omdat ook volgens de rechtbank geen bezwaar openstaat tegen het Statenbesluit. Over het betoog van [appellante] over het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus) heeft de rechtbank geoordeeld dat dit niet van toepassing is omdat het niet gaat om het toestaan of weigeren van activiteiten op milieugebied.

Hoger beroep

2. [appellante] betoogt dat het Statenbesluit wel op rechtsgevolg is gericht en er daarom een besluit op haar bezwaar moest worden genomen. Haar bezwaarschrift had doorgestuurd moeten worden naar het bevoegd gezag. Daarnaast is het Statenbesluit volgens [appellante]

materieel een besluit om niet handhavend op te treden dan wel om de bestaande ontheffing voor afschot niet in te trekken. Verder betoogt [appellante] dat haar inspraak had moeten worden geboden bij de voorbereiding van het Statenbesluit op grond van de artikelen 3 en 7 van het Verdrag van Aarhus, ook als het geen besluit is zoals bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Het Statenbesluit is volgens [appellante] ook in strijd met het Verdrag van Bern.

Beoordeling

Statenbesluit geen besluit in zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb

2.1. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2.2. Op 11 juli 2018 hebben provinciale staten het beleidskader vastgesteld. In de Statenvergadering van 27 mei 2020 hebben provinciale staten kennis genomen van het rapport 'Literatuuronderzoek anticonceptie' en over dit rapport vergaderd. Hierbij is uiteindelijk besloten geen vervolg te geven aan de aanbevelingen uit het rapport. Het Statenbesluit heeft daarmee, anders dan [appellante] betoogt en de naam "Statenbesluit" zou kunnen doen vermoeden, niet het karakter van een besluit in de zin van de Awb. Het enkele vergaderen over een ter kennis van provinciale staten gebracht rapport en na bespreking daarvan beslissen dat dit rapport geen aanleiding geeft het beleidskader te wijzigen is niet gericht op rechtsgevolg. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat het Statenbesluit geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, en dat geen bezwaar open staat.

2.2.1. Het Statenbesluit kan, anders dan [appellante] betoogt, ook niet worden gezien als een besluit om af te zien van handhavend optreden dan wel het intrekken van bestaande ontheffingen. Het gaat hier immers niet om de bespreking van een verzoek om handhaving tegen een illegale situatie of het al dan niet intrekken van bestaande ontheffingen. Daarnaast zijn gedeputeerde staten op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) het bevoegd gezag om handhavend op te treden. Dit geldt ook voor de bevoegdheid om bestaande ontheffingen voor afschot in te trekken.

Verdrag van Aarhus en Verdrag van Bern

3. Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus heeft betrekking op inspraak bij de voorbereiding van plannen, programma's en beleid met betrekking tot het milieu. Zoals hiervoor overwogen, is het Statenbesluit van 27 mei 2020 geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat dit betekent dat nationaalrechtelijk geen toegang tot de bestuursrechter openstaat. De Afdeling is daarom niet bevoegd kennis te nemen van het beroep op de artikelen 3 en 7 van het Verdrag van Aarhus (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2385](#), onder 9.2). Om deze reden kan de Afdeling geen prejudiciële vragen stellen over het standpunt van [appellante] dat haar op grond van de artikelen 3 en 7 inspraak had moeten worden geboden bij het Statenbesluit van 27 mei 2020.

4. Ingevolge artikel 3.5, eerste lid, van de Wnb is het verboden de in bijlage 2 bij het Verdrag van Bern genoemde in het wild levende diersoorten opzettelijk te doden. Artikel 3.8, eerste lid, van de Wnb bepaalt dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van dit verbod. Zoals overwogen onder 2.2.1. is in het Statenbesluit van 27 mei 2020 niet besloten de grootgrazers te doden noch zijn met het besluit ontheffingen verleend. De rechtmatigheid van verleende ontheffingen voor afschot van grootgrazers is dus geen onderdeel van het

geding dat hier voorligt. Dat geldt ook voor de beoordeling van een eventuele alternatieve bevredigende oplossing zoals bedoeld in het vijfde lid van artikel 3.8 Wnb of artikel 9 van het Verdrag van Bern omdat dit een beoordeling van de rechtmatigheid van verleende ontheffingen betreft. Wat [appellante] hierover aanvoert kan in deze procedure daarom niet aan de orde komen.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

6. Provinciale staten hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, griffier.

w.g. Wissels

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Langeveld-Mak

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 augustus 2023

190-1013