

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AU3369
Datum uitspraak	28 september 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 maart 2004 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college) conform artikel 30, eerste lid, van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) het door de Stichting Faunabeheereenheid Utrecht (hierna: de Faunabeheereenheid) opgestelde Faunabeheerplan Utrecht (hierna: het plan) voor een termijn van twee jaar goedgekeurd.

Volledige tekst

200502140/1.

Datum uitspraak: 28 september 2005

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting "Stichting De Faunabescherming", gevestigd te Amstelveen,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. SBR 04/2541 van de rechtbank Utrecht van 4 januari 2005 in
het geding tussen:

appellante

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 maart 2004 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college) conform artikel 30, eerste lid, van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) het door de Stichting Faunabeheereenheid Utrecht (hierna: de Faunabeheereenheid) opgestelde Faunabeheerplan Utrecht (hierna: het plan) voor een termijn van twee jaar goedgekeurd.

Bij besluit van 17 augustus 2004 heeft het college het daartegen door appellante gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 4 januari 2005, verzonden op 31 januari 2005, heeft de rechtbank Utrecht (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 10 maart 2005, bij de Raad van State ingekomen op 11 maart 2005, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 11 april 2005. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 26 april 2005 heeft het college van antwoord gediend.

Daartoe op de voet van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in de gelegenheid gesteld heeft de Faunabeheereenheid op 11 mei 2005 een memorie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 augustus 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. R.D. Boesveld, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door U. Arnhold en dr. mr. H.J. de Vries, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de Faunabeheereenheid, vertegenwoordigd door mr. H.A.M. Lamers en J. Nuijsl, werkzaam bij DAS rechtsbijstand respectievelijk adjunct-secretaris van de Faunabeheereenheid.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb wordt onder een bestuursorgaan verstaan een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

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

Ingevolge artikel 1:3, vierde lid, van de Awb wordt onder beleidsregel verstaan een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Ingevolge artikel 6:3 van de Awb is een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.

Ingevolge artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Ingevolge artikel 30, eerste lid, van de Ffw behoeven faunabeheerplannen, voorzover deze krachtens de artikelen 67 en 68 worden geëist, de goedkeuring van gedeputeerde staten, gehoord het Faunafonds.

Ingevolge artikel 67, eerste lid, van de Ffw kunnen gedeputeerde staten bepalen dat, wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat, in afwijking van het bepaalde in de artikelen 9, 11, 12, 50, 51 en 53, door door hen aan te wijzen personen of categorieën van personen de stand van bij ministeriële regeling aangewezen beschermde inheemse diersoorten of andere diersoorten of verwilderde dieren op door gedeputeerde staten aan te wijzen gronden kan worden beperkt:

- a. in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid;
- b. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- c. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren of

d. ter voorkoming van schade aan flora en fauna.

Ingevolge artikel 67, derde lid, van de Ffw kunnen gedeputeerde staten hun besluit, bedoeld in het eerste lid, afhankelijk stellen van een faunabeheerplan.

Ingevolge artikel 68, eerste lid, van de Ffw kunnen gedeputeerde staten wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort, voorzover niet bij of krachtens enig ander artikel van deze wet vrijstelling is of kan worden verleend, ten aanzien van beschermde inheemse diersoorten, het Faunafonds gehoord, ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9 tot en met 18 en 72, vijfde lid:

- a. in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid;
- b. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- c. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren;
- d. ter voorkoming van schade aan flora en fauna of
- e. met het oog op andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, belangen.

Ingevolge artikel 68, tweede lid, van de Ffw wordt de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, slechts verleend aan een faunabeheereenheid op basis van een faunabeheerplan.

2.2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college terecht het bezwaar niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat het besluit tot goedkeuring van het plan is aan te merken als de vaststelling van beleidsregels waartegen ingevolge artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb geen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

2.3. Appellante kan zich niet verenigen met dit oordeel. Zij heeft aangevoerd dat de Faunabeheereenheid een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb en het plan een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Het goedkeuringsbesluit van het college is volgens appellante in dat geval een goedkeuring in de zin van artikel 10:25 van de Awb en daarom een appellabel besluit.

Subsidiair betoogt appellante dat ook indien het plan zelf geen besluit is, het goedkeuringsbesluit van het college, gelet op de rechtsgevolgen die daaraan zijn verbonden, een besluit is van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

2.4. De Faunabeheereenheid is een door het college ingevolge artikel 29, eerste lid, van de Ffw erkend samenwerkingsverband van jachthouders en andere terreinbeherende en vertegenwoordigende organisaties op het gebied van natuurbeheer, landbouw en particulier eigendom en heeft de juridische vorm van een privaatrechtelijke stichting. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Ffw (in het bijzonder de Nota naar aanleiding van het eindverslag, Kamerstukken II, 1996-1997, 23 147, nr. 12) blijkt dat de wetgever het planmatig faunabeheer in totaliteit niet heeft beschouwd als een overheidstaak en dat, in zoverre het openbaar belang daarbij wel betrokken werd geacht ter behartiging daarvan specifieke bevoegdheden zijn toegekend aan, in het bijzonder, de organen van de provincies. Zo is in artikel 30 van de Ffw bepaald dat de faunabeheerplannen de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeven voorzover deze krachtens de artikelen 67 en 68 worden geëist.

Uit de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II, 1995-1996, 23 147, nr. 7, bladzijde 29) blijkt voorts dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest de Faunabeheereenheid publiekrechtelijke taken toe te delen. Dit komt ook tot uitdrukking in de tekst van de artikelen 67 en 68 van de Ffw. De Faunabeheereenheid is derhalve geen bestuursorgaan zoals bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef onder b, van de Awb.

De vaststelling van het plan door de Faunabeheereenheid is reeds daarom geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Derhalve is de goedkeuring ervan door het college geen goedkeuring als bedoeld in artikel 10:25 van de Awb.

2.5. Ten aanzien van het rechtskarakter van de beslissing van 9 maart 2004 tot goedkeuring van het plan, overweegt de Afdeling als volgt.

Uit hetgeen de Afdeling hiervoor heeft overwogen omtrent het karakter van het planmatig faunabeheer vloeit voort dat zij het college en de rechtbank niet volgt in het oordeel dat de beslissing tot goedkeuring van het plan is aan te merken als de vaststelling van beleidsregels. Het faunabeheer waartoe het plan strekt is als zodanig geen publieke taak, noch een bevoegdheid van het college voor de aanwending waarvan het college beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb kan vaststellen. De bevoegdheden van het college zijn beperkt tot die welke zijn neergelegd in de Ffw, waaronder de artikelen 67 en 68 van de Ffw, strekkende tot behartiging van de in het eerste lid van die artikelen vermelde, openbare belangen.

Voorzover het plan strekt tot het voeren van beheer met inachtneming van de daaraan in de Ffw gestelde grenzen, behoeft het geen goedkeuring. Ingevolge artikel 30, eerste lid, van de Ffw is goedkeuring slechts vereist in zoverre het plan ingevolge artikel 67, derde lid of artikel 68, tweede lid van de Ffw ten grondslag moet liggen aan een aanvraag om toepassing van die bepalingen. In het kader van de thans gevoerde procedure is nog niet bekend of enig onderdeel van het plan daartoe moet dienen, en zo ja, welk. Niettemin is de beslissing tot goedkeuring gericht op rechtsgevolg in zoverre ze ertoe strekt dat voor het geval een aanvraag, als hierboven bedoeld, wordt ingediend, elk onderdeel van het plan zonder meer tot grondslag daarvan kan dienen. In zoverre is sprake van een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

Indien evenwel ten tijde van de goedkeuring van het plan, wanneer van een aanvraag om toepassing van de artikelen 67 en 68 nog geen sprake is, tegen dat besluit bezwaar en beroep open zou staan, zou de goedkeuring betrokken moeten worden geacht op het gehele beheersplan, zou in de procedure het gehele beheersplan aan de orde zijn, ook in zoverre dit nooit aan een aanvraag ten grondslag zou liggen en zou in de procedure in rechte over het besluit op een aanvraag geen gericht debat over het dan relevant gebleken planonderdeel gevoerd kunnen worden. Dit zou niet stroken met artikel 30 van de Ffw en zou, naar appellante ter zitting heeft bevestigd, de effectiviteit van de geboden rechtsbescherming niet dienen. De rechtsbescherming is gediend met toespitsen van het geding in rechte op de goedkeuring van de plandelen die aan een aanvraag ten grondslag worden gelegd en met een beoordeling van de goedkeuring in het licht van hetgeen is aangevraagd. Beoordeling - via de beslissing tot goedkeuring - van het beheer dat blijft binnen de grenzen van de Ffw, valt bovendien buiten de competentie van de bestuursrechter, aangezien de beslissing tot goedkeuring in zoverre niet is gericht op rechtsgevolg.

De Afdeling is dan ook van oordeel dat, zolang geen aanvraag om toepassing van de artikelen 67 en 68 van de Ffw is ingediend, de beslissing tot goedkeuring op geen ander dan procedureel rechtsgevolg is gericht en dat die beslissing derhalve in het hiervoor beschreven

wettelijk stelsel moet worden aangemerkt als een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van de besluitvorming op een eventueel te zijner tijd in te dienen aanvraag als zojuist bedoeld, waardoor appellante niet los van die besluitvorming wordt getroffen. Daaruit vloeit voort dat appellante in de procedure over een besluit ingevolge die artikelen het goedkeuringsbesluit aan de orde kan stellen in zoverre dat betrekking heeft op de in het kader van die besluitvorming relevante planonderdelen.

2.6. Op grond van het vorenoverwogene is de Afdeling van oordeel dat, in zoverre de beslissing inzake de goedkeuring moet worden aangemerkt als inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling, sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb dat niet vatbaar is voor bezwaar en beroep.

2.7. Het college heeft derhalve het bezwaar terecht niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank is, zij het op andere gronden, tot dezelfde conclusie gekomen. De hiertegen gerichte betogen van appellante falen.

2.8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient met verbetering van de gronden te worden bevestigd.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. F.P. Zwart en mr. P.A. Offers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyl van Serooskerken, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Van Tuyl van Serooskerken
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 september 2005

290.