

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:3413

Datum uitspraak

23 juli 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 5 september 2017 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan [partij] op grond van artikel 3.8, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 3.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming een ontheffing van het verbod van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb verleend voor het opzettelijk beschadigen of vernielen van de vaste voortplantings- en rustplaatsen van de das. De ontheffing is verleend ten behoeve van de bouw van een theehuis en de aanleg van een parkeerplaats en een dierenbegraafplaats op de hoek van de Vuurse Steeg en de Embranchementsweg op het [landgoed]. [partij] is de eigenaar van [landgoed]. Hij wil op het landgoed een theehuis met parkeergelegenheid en een dierenbegraafplaats realiseren, om zo financiële middelen te genereren voor het beheer en het onderhoud van het landgoed. Omdat in de directe omgeving van de locatie de das is aangetroffen, heeft [partij] bij het college een ontheffing aangevraagd. Het college heeft de gevraagde ontheffing op 5 september 2017 verleend. Het college heeft daaraan ten grondslag gelegd dat het aannemelijk is dat de locatie essentieel foerageergebied is voor de das en dat als gevolg van de ontwikkeling 0,33 ha van dit foerageergebied verloren zal gaan.

Volledige tekst

202200545/1/R2.

Datum uitspraak: 23 juli 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Dassenwerkgroep Utrecht & 't Gooi (hierna: de dassenwerkgroep), gevestigd in Amerongen, gemeente Utrechtse Heuvelrug, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 31 december 2021 in zaken nrs. 18/4021, 18/4039, 18/4040 in het geding tussen:

de dassenwerkgroep

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 5 september 2017 heeft het college aan [partij] op grond van artikel 3.8, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 3.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) een ontheffing van het verbod van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb verleend voor het opzettelijk beschadigen of vernielen van de vaste voortplantings- en rustplaatsen van de das. De ontheffing is verleend ten behoeve van de bouw van een theehuis en de aanleg van een parkeerplaats en een dierenbegrafplaats (hierna: de ontwikkeling) op de hoek van de Vuurse Steeg en de Embranchementsweg op het [landgoed] (hierna: de locatie).

Bij besluit van 13 maart 2018 heeft het college het door de dassenwerkgroep daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 5 september 2017 met een nadere motivering in stand gelaten.

Bij besluit van 22 februari 2019 heeft het college de ontheffing gewijzigd door een aantal voorschriften ervan te wijzigen en de geldigheidstermijn te verlengen tot en met 30 november 2020.

Bij besluit van 1 oktober 2020 heeft het college de ontheffing gewijzigd door de geldigheidstermijn ervan te verlengen tot 30 november 2022.

Bij uitspraak van 31 december 2021 heeft de rechtbank het door de dassenwerkgroep tegen de besluiten van 13 maart 2018, 22 februari 2019, en 1 oktober 2020 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de dassenwerkgroep hoger beroep ingesteld.

Het college en [partij] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De dassenwerkgroep en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 17 oktober 2022 heeft het college de ontheffing gewijzigd door de geldigheidstermijn ervan te verlengen tot en met 30 november 2024.

De dassenwerkgroep, [partij] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Staat der Nederlanden (de ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) is partij in dit geding.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 6 februari 2025, waar de dassenwerkgroep, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], en het college, vertegenwoordigd door mr. H. de Vries en L.E. Dijkman-Fugers, zijn verschenen. Verder is op zitting [partij], bijgestaan door mr. D. Korsse, advocaat

in Almelo, en [gemachtigde D], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om ontheffing op grond van de Wnb is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een ontheffing is ingediend op 14 april 2017. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [partij] is de eigenaar van [landgoed]. Hij wil op het landgoed een theehuis met parkeergelegenheid en een dierenbegraafplaats realiseren, om zo financiële middelen te genereren voor het beheer en het onderhoud van het landgoed. Omdat in de directe omgeving van de locatie de das is aangetroffen, heeft [partij] bij het college een ontheffing van het verbod op het beschadigen of vernielen van de vaste voortplantings- en rustplaatsen van de das aangevraagd.

2.1. Het college heeft de gevraagde ontheffing op 5 september 2017 verleend. Het college heeft daaraan ten grondslag gelegd dat het aannemelijk is dat de locatie essentieel foerageergebied is voor de das en dat als gevolg van de ontwikkeling 0,33 ha van dit foerageergebied verloren zal gaan. Volgens het college leidt de ontwikkeling daardoor tot het beschadigen en/of vernielen van het leefgebied van de das, waardoor een ontheffing noodzakelijk is. Verder heeft het college aan de ontheffing een aantal voorschriften verbonden, dat ervoor zorgt dat de gunstige staat van instandhouding van de das als gevolg van de ontwikkeling niet in het geding komt. Zo dient het grasland ten zuiden van de locatie te worden geoptimaliseerd door middel van lichte bekalking en regelmatige bemesting, en dient de dierenbegraafplaats te worden afgerasterd met een dassenwerend raster. Ook dient een dassentunnel met afrastering onder de weg de Vuursche Steeg te worden aangelegd, om extra verkeersslachtoffers onder de dassen vanwege de verkeersaantrekkende werking van de ontwikkeling te voorkomen. Tot slot is de verplichting opgenomen om een dichte haag aan te planten rondom de parkeerplaats.

2.2. Bij besluit van 22 februari 2019 heeft het college de geldigheidstermijn van de ontheffing verlengd, en een aantal voorschriften van de ontheffing gewijzigd. In aanvulling op de verplichting om het resterende grasland te bekalken en bemesten, dient dit grasland ook te worden beheerd conform natuurstype N12.02 "Kruiden- en faunairijk grasland". Verder is de verplichting om de dierenbegraafplaats af te rasteren geschrapt en zijn de openingstijden van het theehuis als voorschrift in de ontheffing opgenomen.

2.3. De dassenwerkgroep heeft onder meer als doel de das en zijn leefgebied te beschermen. Zij kan zich niet met de verleende ontheffing verenigen, omdat zij vreest dat de ontheffing onvoldoende waarborgen biedt om negatieve gevolgen voor de das te voorkomen.

2.4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, geoordeeld dat het beroep van de dassenwerkgroep niet-ontvankelijk is. Naar het oordeel van de rechtbank kan de dassenwerkgroep met haar beroep niet bereiken wat zij daarmee wenst te bereiken. Het is volgens de rechtbank namelijk niet aannemelijk dat de ontwikkeling een overtreding in de zin van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b van de Wnb, zal opleveren, waardoor er voor de ontwikkeling geen ontheffing nodig is. Daartoe overweegt de rechtbank onder meer dat de locatie geen essentieel foerageergebied is voor de das, omdat er voldoende alternatieven in de omgeving zijn om de verkleining van het foerageergebied op te vangen.

Toetsingskader

4. Op grond van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb is het verboden de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de das opzettelijk te beschadigen of te vernielen.

5. Op grond van artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb kan een ontheffing van het verbod van artikel 3.10 van de Wnb uitsluitend worden verleend als er geen andere bevredigende oplossing bestaat, zij nodig is vanwege het belang dat met de ontheffing wordt gediend en er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Hoger beroep

Goede procesorde

6. Op 23 tot en met 26 januari 2025 heeft de dassenwerkgroep elf nadere stukken ingediend. Het betreft onder meer het rapport "Kwaliteit van ecologische adviesbureaus", van 22 maart 2022, het rapport "Dassenleefgebied en de wet", van juni 2024, en het rapport "Voedselbeschikbaarheid voor dassen in relatie tot landgebruik" van april 2024.

6.1. Ingevolge artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De goede procesorde laat het indienen van deze stukken niet toe als andere partijen onvoldoende op die nadere stukken kunnen reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

6.2. Vast staat dat alle bovenstaande stukken met inachtneming van de wettelijke termijn van tien dagen zijn ingediend. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze stukken echter zodanig omvangrijk dat de andere partijen daar niet adequaat op hebben kunnen reageren voorafgaand aan de zitting of tijdens de zitting. Daarnaast bevatten de stukken nieuwe gegevens en methoden die op zo een korte termijn niet kunnen worden voorzien van een reactie van partijen. Hierdoor is een zinvolle bespreking van de stukken niet mogelijk. De dassenwerkgroep heeft bovendien geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het redelijkerwijs niet mogelijk was om de stukken eerder over te leggen. Gelet hierop zal de Afdeling de nadere stukken die op 23 tot en met 26 januari 2025 zijn ingediend, ter bescherming van de goede procesorde, buiten beschouwing laten.

Overtreding

7. De dassenwerkgroep betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het niet aannemelijk is dat de ontwikkeling tot een overtreding van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb leidt.

Ten eerste voert de dassenwerkgroep aan dat de locatie

moet worden gekwalificeerd als foerageergebied dat samenvalt met een vaste voortplantings- of rustplaats van de das. Elk foerageergebied van de das valt namelijk samen met een dassenburcht. Dat op de locatie zelf geen dassenburchten voorkomen, is daarvoor niet relevant.

Ten tweede voert de dassenwerkgroep aan dat als gevolg van de ontwikkeling essentieel foerageergebied van de das wordt aangetast. Er liggen namelijk een hoofdburcht en een bijburcht op korte afstand van de locatie. De dassenclans van deze burchten zullen als gevolg van de ontwikkeling meer moeite hebben om voedsel te vinden, waardoor de functionaliteit van deze burchten wordt aangetast. De dassenwerkgroep verwijst hiervoor naar het door haar opgestelde rapport "Terecht ontheffing van de Wet natuurbescherming voor de Das (Meles meles) voor een theehuis op Overbosch op [landgoed]?" van 21 november 2021. De rechtbank heeft daarnaast ten onrechte de mitigerende en compenserende maatregelen uit het bestemmingsplan "Landelijk Gebied, [landgoed]", vastgesteld door de raad op 20 december 2017 (hierna: het bestemmingsplan), dat betrekking heeft op de locatie, betrokken bij de vraag of er een overtreding plaatsvindt, terwijl dat in de procedure over een ontheffing op grond van de Wnb niet aan de orde kan komen. Ook heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de graslanden in de omgeving voldoende alternatief foerageergebied bieden, terwijl op een deel van die graslanden al andere dassenclans foerageren en een ander deel van die graslanden niet geschikt is als foerageergebied voor de das.

Ten derde bestaat er aanleiding om de verbodsbepaling van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb ruimer uit te leggen dan de rechtbank heeft gedaan. Artikel 4, tweede lid, van de Conventie van Bern verplicht er volgens de dassenwerkgroep namelijk toe om elke geleidelijke verslechtering van de leefgebieden van de das te vermijden of te beperken. Daarnaast verplicht het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 28 oktober 2021, ECLI:EU:C:2021:881 er volgens de dassenwerkgroep toe dat de vaste rust- of voortplantingsplaatsen van de das zich uitstrekken tot alle gebieden die noodzakelijk zijn om de das in staat te stellen om zich met succes voort te planten. De rechtbank heeft artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb daarom te beperkt uitgelegd.

Tot slot voert de dassenwerkgroep aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er ook geen overtreding plaatsvindt vanwege andere omstandigheden dan het verdwijnen van foerageergebied, zoals aanvallen van honden, de toename van publiek, de invloed van geur, geluid en licht en aanrijdingen met auto's. De rechtbank heeft deze omstandigheden allemaal afzonderlijk besproken, terwijl ze juist gezamenlijk leiden tot een overtreding van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb.

7.1. Artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb verbiedt het om opzettelijk de vaste voortplantings- of rustplaatsen van dassen te beschadigen of te vernielen. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling, onder meer de uitspraak van 7 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1457](#), volgt dat de aantasting van foerageergebieden in beginsel niet onder dit verbod valt. Hierop bestaan twee uitzonderingen.

De eerste uitzondering betreft gevallen waarbij een foerageergebied samenvalt met een vaste voortplantings- of rustplaats.

De tweede uitzondering betreft gevallen waarbij een essentieel foerageergebied zodanig wordt aangetast dat daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken diersoort wordt aangetast. Onder een essentieel foerageergebied wordt

verstaan: een foerageergebied dat van wezenlijk belang is voor het functioneren van de voortplantings- of rustplaats wanneer er geen alternatieve foerageergebieden zijn om eventuele aantasting daarvan op te vangen. Als de aantasting van het foerageergebied tot gevolg heeft dat een dassenclan op één moment in zijn geheel van deze plaats vertrekt, of als de omvang van een dassenclan geleidelijk afneemt, bijvoorbeeld omdat het reproductievermogen vermindert, dan wordt daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen aangetast.

7.2. [partij] heeft de ontheffing aangevraagd voor de bouw van een theehuis, een terras, een parkeerplaats en een dierenbegrafplaats. [partij] heeft vier ecologische rapporten aan de aanvraag ten grondslag gelegd. Het gaat om het rapport "Flora- en fauna inventarisatie vier deelgebieden [landgoed] te Baarn", van Adviesbureau Mertens, van oktober 2015, het rapport "Het voorkomen van de das in een gebied rond de hoek van de Vuursche Steeg en de Embranchementsweg te Baarn", van Adviesbureau Mertens, van april 2016, het rapport "Activiteitenplan Das" van Rho Adviseurs, van 14 april 2017 en het rapport "Natuurtoets bestemmingsplan [landgoed]", van 12 juni 2017. Het college heeft de gevraagde ontheffing mede op basis van deze vier ecologische rapporten verleend, en daarna meerdere malen verlengd. Het college heeft aan de ontheffing ten grondslag gelegd dat de das in de directe omgeving van de locatie is aangetroffen. Ten westen van de locatie is een hoofdburcht aangetroffen en ten oosten van de locatie is een bijburcht aangetroffen. Omdat de omliggende terreinen veelal van soortgelijke aard zijn, zullen dassen uit de burchten in de omgeving een groot oppervlakte aan foerageergebied nodig hebben. Het is daarom aannemelijk dat de locatie essentieel secundair foerageergebied is voor de das. Door de uitvoering van werkzaamheden zal 0,33 ha van dit foerageergebied verloren gaan. Om negatieve effecten te voorkomen, wordt het resterende grasland geoptimaliseerd voor de das. Desondanks leidt het uitvoeren van de werkzaamheden tot het beschadigen en/of vernielen van het leefgebied van de das, waardoor een ontheffing noodzakelijk is, zo staat in de ontheffing.

7.3. Bij besluit op bezwaar heeft het college aan deze motivering toegevoegd dat het grasland waar het theehuis en de parkeerplaats worden gebouwd, belangrijker is voor de das dan dat aanvankelijk werd gedacht. Het grasland is namelijk primair foerageergebied voor de das, wat betekent dat de das er jaarrond foerageert. Ook heeft het college aan de motivering toegevoegd dat naast het verdwijnen van 0,33 ha aan grasland als primair foerageergebied voor de das, ook 1,7 ha aan bosgebied als secundair foerageergebied voor de das zal verdwijnen. De dierenbegrafplaats wordt namelijk afgerasterd, waardoor dassen daar niet meer kunnen foerageren. Dit leidt echter niet tot een wijziging of intrekking van de ontheffing, omdat het resterende grasland wordt geoptimaliseerd voor de das.

7.4. Na het besluit op bezwaar heeft [partij] het rapport "Second Opinion Das Overbosch [landgoed] te Baarn", van Econsultancy, van 20 november 2018 laten opstellen. In dit rapport is een aantal aanbevelingen gedaan om de effecten van de ontwikkeling op de das verder te verminderen. Zo wordt in het rapport aanbevolen om de verplichting tot het afrasteren van de dierenbegrafplaats te schrappen, zodat dit bosgebied behouden blijft als foerageergebied voor de das. Het college heeft aan dit advies gevolg gegeven. Bij wijzigingsbesluit van 22 februari 2019 heeft het college de verplichting tot het afrasteren van de dierenbegrafplaats uit de ontheffing geschrapt. Van de oorspronkelijke 1,7 ha aan bosgebied die zou worden onttrokken aan het foerageergebied van de das, wordt nu nog maar een klein gedeelte hiervan onttrokken, vanwege de aanleg van paden. Deze wijziging heeft er niet toe geleid dat het college het besluit van 13 maart 2018 heeft ingetrokken en de aanvraag om ontheffing alsnog heeft geweigerd omdat geen ontheffing nodig is (een positieve weigering).

7.5. In vervolg op de uitspraak van de rechtbank heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de ontheffing vanwege de voorgenomen mitigerende en compenserende maatregelen niet langer nodig is. Volgens het college leidt de ontwikkeling niet langer tot een overtreding van artikel 3.10 van de Wnb. Van de oorspronkelijke 1,7 ha aan bosgebied die zou worden onttrokken aan het foerageergebied van de das, wordt nu nog maar een klein gedeelte aan bosgebied onttrokken. Bovendien wordt de onttrekking van foerageergebied kwalitatief gecompenseerd, doordat het resterende grasland wordt geoptimaliseerd voor de das. Het college baseert zich ook op het rapport "Effectstudie ruimtelijke ontwikkeling Overbosch en de das: [landgoed] Baarn", van Van Bommel Faunawerk, van 8 november 2021, dat [partij] na het besluit van 22 februari 2019 heeft laten opstellen. Dit rapport concludeert dat de ontwikkeling een gering effect zal hebben op de aanwezige dassen, vanwege de aanwezigheid van nieuw alternatief foerageergebied ten zuiden van de locatie, de beperkte schaal van de ontwikkeling en de uitvoering van de voorgeschreven mitigerende en compenserende maatregelen uit de ontheffing.

7.6. De Afdeling ziet, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het in de ontheffing gehanteerde uitgangspunt dat het aannemelijk is dat de ontwikkeling een overtreding van artikel 3.10 van de Wnb oplevert. Niet is gebleken dat de motivering die het college aan de ontheffing, het besluit op bezwaar en het wijzigingsbesluit van 22 februari 2019 ten grondslag heeft gelegd, onjuist is. Het standpunt dat het college in hoger beroep heeft ingenomen, leidt niet tot een ander oordeel. Weliswaar is de verplichting tot het omheinen van de dierenbegraaftplaats in het wijzigingsbesluit van 22 februari 2019 geschrapt, waardoor het grootste gedeelte van het bosgebied behouden blijft als foerageergebied voor de das, maar dat neemt niet weg dat in de ontheffing al de afweging was gemaakt dat alleen het onttrekken van 0,33 ha aan grasland een overtreding van artikel 3.10 van de Wnb kan opleveren, terwijl men er toen nog vanuit ging dat het grasland slechts secundair foerageergebied was voor de das. Het college heeft geen redenen gegeven waarom die afweging in de ontheffing onjuist was en heeft het besluit van 13 maart 2018 ook niet ingetrokken en de ontheffing alsnog geweigerd omdat geen ontheffing nodig zou zijn.

Daarnaast geven ook de ecologische rapporten van Econsultancy en Van Bommel geen aanleiding voor het oordeel dat het uitgangspunt dat aan de ontheffing ten grondslag ligt onjuist is. Voor zover deze rapporten dateren van na het besluit van 13 maart 2018, hebben partijen op de zitting bij de Afdeling verklaard dat de feitelijke ecologische situatie tussen het tijdstip van dat besluit en deze rapporten niet is veranderd, en dat de rapporten de feiten vaststellen van de situatie ten tijde van dat besluit. Desalniettemin kan naar het oordeel van de Afdeling op basis van deze rapporten niet worden uitgesloten dat er onvoldoende alternatieve foerageergebieden beschikbaar zijn om de aantasting van 0,33 ha aan grasland en een klein gedeelte aan bosgebied als foerageergebied voor de das op te vangen. Daarbij is ten eerste van belang dat partijen het erover eens zijn dat in beide ecologische rapporten een hoofdburcht op circa 200 m van de locatie niet is betrokken in de conclusies, omdat deze burcht toen nog niet was ontdekt. Ten tweede is van belang dat deze rapporten de voorschriften uit de ontheffing in hun conclusies betrekken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 15 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV5109](#), onder 2.13.3, kunnen alleen maatregelen die zien op het voorkómen dat de in de Wnb opgenomen verboden worden overtreden, worden betrokken bij de beoordeling of één van de daar opgenomen verboden wordt overtreden. In de ontheffing, zoals deze bij besluit van 22 februari 2019 is gewijzigd, is onder meer voorgeschreven dat het foerageergebied van de das moet worden beheerd conform natuurstype N12.02 "Kruiden- en faunarijk grasland" en dat een

dichte haag rond het parkeerterrein moet worden aangeplant. Naar het oordeel van de Afdeling wordt met deze maatregelen niet voorkomen dat het verbod van artikel 3.10 van de Wnb wordt overtreden, nu niet vaststaat dat de optimalisatie van het grasland en de aanplant van de haag is gerealiseerd voordat met de werkzaamheden is begonnen. Gelet hierop geven deze ecologische rapporten ook geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het in de ontheffing gehanteerde uitgangspunt dat het aannemelijk is dat de ontwikkeling een overtreding van artikel 3.10 van de Wnb oplevert.

7.7. Gelet op wat hiervoor is overwogen, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden uitgesloten dat als gevolg van de ontwikkeling essentieel foerageergebied van de das zodanig wordt aangetast dat daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen van de das worden aangetast. De rechtbank heeft daarom ten onrechte overwogen dat de dassenwerkgroep geen belang meer had bij haar beroep omdat het niet aannemelijk is dat de ontwikkeling een overtreding van artikel 3.10 van de Wnb oplevert.

Het betoog slaagt.

7.8. Dit betekent dat niet wordt toegekomen aan een bespreking van de argumenten van de dassenwerkgroep over de vraag of er een overtreding plaatsvindt omdat het foerageergebied samenvalt met een vaste voortplantings- of rustplaats, de reikwijdte van artikel 3.10 van de Wnb en de vraag of er een overtreding plaatsvindt vanwege andere omstandigheden dan het verdwijnen van foerageergebied.

Conclusie hoger beroep

8. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover het beroep van de dassenwerkgroep tegen de besluiten van 13 maart 2018, 22 februari 2019, en 1 oktober 2020 niet-ontvankelijk is verklaard. Het is niet nodig om wat de dassenwerkgroep verder in hoger beroep heeft aangevoerd te bespreken. De Afdeling beoordeelt hierna de beroepsgronden van de dassenwerkgroep die de rechtbank niet heeft behandeld.

Beroep

Andere bevredigende oplossing

9. De dassenwerkgroep betoogt dat de ontheffing in strijd met artikel 3.8, vijfde lid, onder a, van de Wnb is verleend. Het college heeft namelijk zowel in de ontheffing als in het besluit op bezwaar geen afweging gemaakt van alternatieve locaties die gunstiger kunnen zijn voor de das. Volgens de dassenwerkgroep is bijvoorbeeld de alternatieve locatie Brandenburg, die ook deel uitmaakt van het [landgoed], minder ingrijpend voor de das dan de huidige locatie. Weliswaar is deze alternatieve locatie in de procedure over het bestemmingsplan door de gemeente Baarn minder geschikt geacht, maar bij die afweging hebben ecologische argumenten geen rol gespeeld. Het college heeft over de ecologische argumenten vervolgens geen eigen afweging gemaakt, aldus de dassenwerkgroep. Bovendien heeft ook de Awb-adviescommissie geadviseerd om het bezwaar van de dassenwerkgroep gegrond te verklaren, omdat het college in de ontheffing onvoldoende heeft afgewogen of andere alternatieven tot een voor de das gunstiger resultaat kunnen leiden.

9.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de afweging van alternatieve locaties wel is gemaakt. Het college heeft in het deel van de ontheffing over de belangenafweging namelijk gemotiveerd dat de ontwikkeling niet alleen is bedoeld als kostendrager voor het landgoed, maar ook als een van de oplossingen voor het mobiliteitsvraagstuk in Lage Vuursche. De ontwikkeling biedt namelijk parkeergelegenheid voor fietsers en wandelaars, waarmee het

dorp Lage Vuursche wordt ontlast. Het college verwijst daarvoor naar de Mobiliteitsvisie 2011 (hierna: Mobiliteitsvisie) van de gemeente Baarn en het convenant tussen het [landgoed], de provincie Utrecht en de gemeente Baarn. Op de zitting is toegelicht dat deze stukken bij de alternatievenafweging zijn betrokken. In de Mobiliteitsvisie is de locatie aangewezen als een van de mogelijke locaties voor een parkeervoorziening. In het convenant is de keuze voor de locatie als parkeervoorziening definitief geworden, en is ook een ecologische afweging gemaakt tussen deze locatie en de alternatieve locatie Brandenburg. In het convenant is toegelicht dat de locatie Brandenburg geen geschikt alternatief is, omdat een theehuis op die locatie in strijd met de zonering "Heel de Heuvelrug". Bovendien werken parkeerplaatsen op de locatie Brandenburg niet ontlastend voor het parkeerprobleem in Lage Vuursche en geeft een theehuis op die locatie problemen met de aansluiting op de N234. Volgens het college bestaat voor de ontwikkeling daarom geen andere bevredigende oplossing.

9.2. De Afdeling stelt vast dat de Mobiliteitsvisie en het convenant aan het bestemmingsplan ten grondslag zijn gelegd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1491, onder 2.2), kan voor de motivering dat geen andere bevredigende oplossing bestaat worden verwezen naar de beoordelingen en afwegingen die in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan zijn gemaakt. Het college heeft daarom voor de alternatievenafweging van de ontheffing kunnen verwijzen naar de Mobiliteitsvisie en het convenant. Weliswaar zijn in de Mobiliteitsvisie niet de ecologische aspecten meegewogen, maar in het convenant is dat wel gebeurd. Gelet op de motivering die het college in de ontheffing heeft gegeven en de verwijzing naar de alternatievenafweging die in de Mobiliteitsvisie en het convenant is gemaakt, is er geen aanleiding voor het oordeel dat het college geen alternatievenafweging aan de ontheffing ten grondslag heeft gelegd. De Afdeling ziet daarnaast, gelet op wat het college heeft toegelicht, ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college de locatie Brandenburg als andere bevredigende oplossing had moeten aanmerken. De ontheffing is daarom niet in strijd met artikel 3.8, vijfde lid, onder a, van de Wnb vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Staat van instandhouding van de das

10. De dassenwerkgroep betoogt dat de ontheffing in strijd met artikel 3.8, vijfde lid, onder c, van de Wnb is verleend. Volgens de dassenwerkgroep heeft het college niet of in ieder geval onvoldoende aannemelijk gemaakt dat met de verleende ontheffing geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Daartoe voert de dassenwerkgroep aan dat de ecologische informatie waarop de ontheffing is gebaseerd onjuist en onvolledig is. Alle ecologische rapporten hebben namelijk een dassenburcht op 200 m afstand van de locatie over het hoofd gezien. Ook onderkennen deze ecologische rapporten niet dat er een bijburcht op 30 m afstand van de locatie ligt en gaan een aantal van de ecologische rapporten ten onrechte uit van de omstandigheid dat het grasland secundair foerageergebied is voor de das. Deze handelwijze is volgens de dassenwerkgroep bovendien in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Daarnaast zijn volgens de dassenwerkgroep de voorschriften uit de ontheffing onvoldoende om ervoor te zorgen dat geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. In de ontheffing is namelijk ten onrechte het voorschrift opgenomen dat het grasland moet worden beheerd conform natuurtype N12.02 'Kruiden- en faunairijk grasland', terwijl de das juist gebaat is bij agrarisch grasland, waar vaak wordt bemest en het gras door regelmatig maaien of beweiden kort wordt gehouden. Ook

verhindert het voorschrift over de openingstijden van het theehuis niet dat bezoekers buiten de openingstijden naar de parkeerplaats zullen komen. Verder beschermt het voorschrift over de aanleg van een dassentunnel met afrastering de dassen onvoldoende tegen aanrijdingen, omdat de afrastering ter hoogte van bijvoorbeeld de inrit niet zal doorlopen, waardoor de dassen niet goed naar de tunnel worden geleid en alsnog over de weg zullen lopen. Op de zitting heeft de dassenwerkgroep toegelicht dat de tunnel bovendien beter op een andere plek in het gebied kan worden aangelegd, waar meer verkeersslachtoffers kunnen worden voorkomen.

10.1. Het college stelt zich op het standpunt dat met de verleende ontheffing geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, omdat er voorschriften aan de ontheffing zijn verbonden die de gunstige staat van instandhouding van de das waarborgen. Het college heeft aan het voorschrift, dat het resterende grasland wordt beheerd conform natuurtipe N12.02 'Kruiden- en faunarijk grasland', ten grondslag gelegd dat dassen hun voedsel zoeken in gevarieerde graslanden. Deze vorm van beheer is daarom in het voordeel van de das. Aan het voorschrift dat een dassentunnel wordt aangelegd onder de Vuurse Steeg, heeft het college ten grondslag gelegd dat de ontwikkeling een verkeersaantrekkende werking zal hebben. Het is bekend dat op en nabij de locatie dassen worden aangereden. Om extra verkeersslachtoffers als gevolg van de ontwikkeling te voorkomen, is de aanleg van een dassentunnel wenselijk, aldus het college.

10.2. De Afdeling stelt voorop dat het bestuursorgaan op het advies van een deskundige mag afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting volgt uit artikel 3:2 van de Awb. Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan.

10.3. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de ontheffing in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is verleend vanwege de omstandigheid dat de ontheffing is gebaseerd op ecologische rapporten die een dassenburcht op circa 200 m afstand van de locatie over het hoofd hebben gezien. Het college heeft namelijk toegelicht dat het bestaan van deze burcht geen consequenties heeft voor de conclusie dat met de ontwikkeling geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Het bestaan van deze burcht brengt volgens het college geen verandering in de omstandigheid dat slechts een beperkt deel van het foerageergebied verdwijnt en dat het resterende deel van het grasland in kwaliteit wordt verbeterd voor de das. De dassenwerkgroep heeft geen redenen gegeven waarom het bestaan van deze burcht daar wel verandering in brengt.

10.4. Ook de omstandigheid dat in een deel van de ecologische rapporten die aan de aanvraag ten grondslag liggen het grasland wordt gekwalificeerd als secundair foerageergebied, leidt niet tot het oordeel dat de ontheffing in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is verleend. Weliswaar zijn partijen het er inmiddels over eens dat het grasland als primair foerageergebied moet worden gekwalificeerd, zodat de conclusies van deze rapporten in zoverre onjuist zijn, maar dat maakt niet dat het college zich voor het verlenen van de ontheffing niet op die rapporten heeft kunnen baseren. Naar aanleiding van deze gewijzigde inzichten heeft [partij] door Van Bommel namelijk een aanvullend ecologisch rapport laten opstellen. In dit rapport wordt met inachtneming van de omstandigheid dat het grasland primair foerageergebied is ook tot de conclusie gekomen dat met de ontwikkeling

geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich daarom voor het verlenen van de ontheffing kunnen baseren op de ecologische rapporten die ten grondslag liggen aan de aanvraag.

Verder zijn de ecologische rapporten het erover eens dat de bijburcht, die in sommige rapporten wordt aangeduid als een stelsel van vluchtpijpen, al jarenlang niet meer in gebruik is. Voor zover de dassenwerkgroep daarom betoogt dat de ecologische rapporten deze bijburcht niet hebben onderkend, mist dit betoog feitelijke grondslag.

10.5. De Afdeling overweegt verder dat het college het voorschrift over het beheer van het grasland conform natuurtipe N12.02 "Kruiden- en faunarijk grasland" in de ontheffing heeft mogen opnemen, gelet op het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Het college heeft toegelicht dat dit voorschrift een aanvulling is op het oorspronkelijke voorschrift, dat het grasland naar behoefte moet worden bekalkt en regelmatig moet worden bemest met ruige stalmest. Weliswaar wordt in het beheeradvies voor natuurtipe N12.02 een marge aangehouden, waarbij ervoor kan worden gekozen om weinig of in het geheel niet te bemesten en bekalken, maar met dit combinatievoorschrift is verzekerd dat het beheer van het grasland aan de bovenkant van deze marge zit. Het voorschrift over het beheer van het grasland conform natuurtipe N12.02 "Kruiden- en faunarijk grasland" en het beheeradvies staat er dus niet aan in de weg dat het grasland naar behoefte moet worden bekalkt en regelmatig moet worden bemest met ruige stalmest. Ook staat het beheeradvies er niet aan in de weg dat het grasland regelmatig wordt beweide, zodat het grasland kort kan worden gehouden en niet kan worden gebruikt voor het verbouwen van gewassen die minder geschikt zijn als foerageergebied voor de das. Bovendien laat het beheeradvies het toe om, als dat nodig is vanwege specifieke lokale omstandigheden, een aangepast beheer uit te voeren.

10.6. Daarnaast heeft het college het voorschrift over de aanleg van een dassentunnel met afrastering in de ontheffing mogen opnemen, gelet op het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Weliswaar is het voorstelbaar dat de afrastering op een aantal plekken niet kan worden aangelegd, bijvoorbeeld omdat op die plek de inrit naar het theehuis is aangelegd, maar dat neemt niet weg dat op een andere plek aan de Vuurse Steeg wel voldoende ruimte is voor de aanleg van de afrastering en de dassentunnel. In het voorschrift is bovendien bepaald dat de methode, locatie en inrichting van de tunnel en de afrastering bepaald en gerealiseerd worden onder begeleiding van een deskundige op het gebied van de das. Verder heeft de dassenwerkgroep niet onderbouwd op welke plek de dassentunnel beter kan worden aangelegd en waarom dat tot minder verkeersslachtoffers leidt.

10.7. Tot slot overweegt de Afdeling dat het college ook het voorschrift over de openingstijden van het theehuis in de ontheffing heeft mogen opnemen, gelet op het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Hoewel dit voorschrift niet verhindert dat na sluiting van het theehuis nog gebruik wordt gemaakt van de parkeerplaats, heeft het college op de zitting toegelicht dat het landgoed is gesloten tussen zonsondergang en zonsopgang en dat er overal op het landgoed slagbomen staan om de sluitingstijd te handhaven. Het is daarom niet aannemelijk dat de parkeerplaats 's nachts regelmatig gebruikt zal worden. Een voorschrift over het gebruik van de parkeerplaats is daarom niet nodig.

10.8. Gelet op het voorgaande wordt naar het oordeel van de Afdeling met de verleende ontheffing geen afbreuk gedaan aan het streven de das in een gunstige staat van

instandhouding te laten voortbestaan. Het besluit van 13 maart 2018 is daarom niet in strijd met artikel 3.8, vijfde lid, onder c, van de Wnb en artikel 3:2 van de Awb vastgesteld. Het betoog slaagt niet.

NNN en Landschapsvisie

11. De beroepsgronden die zich richten tegen het ten onrechte ingrijpen in het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN) en het ontbreken van een Landschapsvisie kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. De regels uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en de provinciale verordening over het NNN hebben namelijk geen betrekking op het al dan niet verlenen van een ontheffing in de zin van de Wnb.

De betogen slagen niet.

Awb-adviescommissie

12. De dassenwerkgroep betoogt dat het college de ontheffing in het besluit van 13 maart 2018 ten onrechte in stand heeft gelaten. Het college is op grond van een onjuiste nadere motivering afgeweken van het advies van de Awb-adviescommissie. In plaats daarvan had het college de ontheffing moeten intrekken vanwege nieuwe feiten en omstandigheden.

12.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college de ontheffing in het besluit van 13 maart 2018 in stand kunnen laten. De Awb-adviescommissie adviseerde het college om het bezwaar van de dassenwerkgroep gegrond te verklaren en de ontheffing te herroepen, omdat de motivering van het college over de alternatievenafweging en het doel van de ontheffing onvoldoende waren onderbouwd. In lijn met het advies van de Awb-adviescommissie heeft het college het bezwaar op deze punten gegrond verklaard. Weliswaar heeft het college, in afwijking van het advies van de Awb-adviescommissie, de ontheffing op grond van een aanvullende motivering in stand gelaten, maar de Afdeling ziet in wat de dassenwerkgroep heeft aangevoerd en gelet op wat hiervoor in deze uitspraak is overwogen onder 9 tot en met 9.2 geen aanleiding voor het oordeel dat het college deze nadere motivering niet aan het besluit van 13 maart 2018 ten grondslag heeft kunnen leggen.

Het betoog slaagt niet.

Overschrijding termijn

13. De dassenwerkgroep betoogt terecht dat het college het besluit van 13 maart 2018 niet heeft genomen binnen de in artikel 7:10, eerste en derde lid, bedoelde termijnen. Het betoog kan echter niet leiden tot het daarmee beoogde doel. De termijnen van artikel 7:10 van de Awb zijn namelijk geen fatale termijnen, maar termijnen van orde. Bij overschrijding van deze termijnen kan tegen het niet tijdig nemen van een besluit beroep bij de rechtbank worden ingesteld. Overschrijding van de termijnen betekent niet dat het besluit om die reden voor vernietiging in aanmerking komt. Er is geen wettelijk voorschrift dat bepaalt dat in een dergelijk geval het desbetreffende besluit niet in stand kan blijven. De dassenwerkgroep had desgewenst tegen het uitblijven van het besluit op de aanvraag en tegen het uitblijven van het besluit op bezwaar kunnen opkomen op grond van het bepaalde in artikel 6:2, aanhef en onder b, en artikel 6:12 van de Awb, maar de dassenwerkgroep heeft dat niet gedaan.

Het betoog treft geen doel.

Verbod van vooringenomenheid

14. De dassenwerkgroep betoogt dat het college het besluit van 13 maart 2018 in strijd met

het beginsel van vooringenomenheid heeft genomen. Het college heeft het alternatief op de locatie Brandenburg namelijk niet serieus genomen en zonder goede reden opzij gezet. Daarnaast hebben volgens de dassenwerkgroep ook de raad van de gemeente Baarn en [partij] in strijd met het beginsel van vooringenomenheid gehandeld.

14.1. De Afdeling ziet, gelet op wat is overwogen onder 9.1 en 9.2, geen aanleiding voor het oordeel dat het college in strijd met het beginsel van vooringenomenheid heeft gehandeld. Voor zover de dassenwerkgroep daarnaast betoogt dat ook de raad van de gemeente Baarn en [partij] in strijd met dit beginsel hebben gehandeld, overweegt de Afdeling dat dit in deze procedure niet aan de orde kan komen. De raad van de gemeente Baarn is namelijk geen partij in deze procedure en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn niet van toepassing op [partij], nu hij geen bestuursorgaan is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep

15. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep alsnog ongegrond verklaren.

Beroep tegen het besluit van 17 oktober 2022

16. Bij besluit van 17 oktober 2022 heeft het college de geldigheidstermijn van de ontheffing verlengd tot en met 30 november 2024. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Bekendmaking

17. De dassenwerkgroep betoogt tevergeefs dat het besluit van 17 oktober 2022 ten onrechte niet aan haar bekend is gemaakt. De dassenwerkgroep is namelijk niet de aanvrager van de ontheffing en behoort ook niet tot de in artikel 3:41, eerste lid, van de Awb genoemde belanghebbenden. Het college was daarom niet verplicht om het besluit van 17 oktober 2022 aan de dassenwerkgroep toe te zenden of uit te reiken.

Het betoog slaagt niet.

Motiveringsvereiste en verbod van détournement de pouvoir

18. De dassenwerkgroep betoogt dat het college het besluit van 17 oktober 2022 in strijd met het motiveringsvereiste en het verbod van détournement de pouvoir heeft genomen. Uit het besluit blijkt namelijk niet duidelijk of het op grond van artikel 3.8 van de Wnb is genomen. Daarmee is het besluit niet goed gemotiveerd. Als het besluit is genomen op grond van artikel 3.8 van de Wnb, dan gaat het college er kennelijk vanuit dat de ontwikkeling leidt tot een overtreding van artikel 3.10 van de Wnb, terwijl het college in hoger beroep het standpunt inneemt dat de ontwikkeling niet tot een overtreding leidt. Volgens de dassenwerkgroep geeft dit aan dat het college het besluit heeft genomen met een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid op grond van artikel 3.8 van de Wnb is bedoeld.

18.1. Naar het oordeel van de Afdeling is het besluit van 17 oktober 2022 niet in strijd met het motiveringsvereiste genomen. Weliswaar staat in het besluit niet expliciet dat het op grond van artikel 3.8 van de Wnb is genomen, maar naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit het besluit duidelijk dat het gaat om een verlenging van de op 5 september 2017 verleende ontheffing, waarin wel uitdrukkelijk is opgenomen dat de grondslag artikel 3.8 van de Wnb is.

18.2. Daarnaast is het besluit van 17 oktober 2022 naar het oordeel van de Afdeling ook niet in strijd met het verbod van détournement de pouvoir genomen. Weliswaar heeft het college in vervolg op de uitspraak van de rechtbank een standpunt ingenomen dat tegenstrijdig is met de handelingen die het college sinds die uitspraak heeft verricht, zoals het verlengen van geldigheidstermijn van de ontheffing, maar dat betekent nog niet dat het college het besluit heeft genomen met een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid van artikel 3.8 van de Wnb is bedoeld.

De betogen slagen niet.

Zorgvuldigheidsbeginsel

19. De dassenwerkgroep betoogt dat het besluit van 17 oktober 2022 in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is genomen. In het besluit ontbreekt namelijk de ontheffing van 5 september 2017. Ook staat in het besluit ten onrechte dat de ecologische omstandigheden niet zijn gewijzigd. Volgens de dassenwerkgroep zijn de ecologische omstandigheden wel gewijzigd, omdat de bovenste laag van een deel van het grasland in 2022 is vervangen door stenig materiaal, mogelijk als ondergrond voor de voorziene parkeerplaats, en het ook bekend is geworden dat er een hoofdburcht op 200 m van de locatie ligt.

19.1. De Afdeling overweegt dat het besluit van 17 oktober 2022 niet in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is genomen. In het besluit staat namelijk dat er geen ecologische gewijzigde omstandigheden zijn die een verlenging van de ontheffing belemmeren. Het college heeft daarom wel rekening gehouden met de gewijzigde ecologische omstandigheden. Dat deze omstandigheden geen aanleiding zijn om de ontheffing niet te verlengen, blijkt uit het ecologisch rapport dat door adviesbureau Van Bommel is opgesteld. Voor zover in dit rapport geen rekening is gehouden met de hoofdburcht die op circa 200 m van de locatie is aangetroffen, heeft de Afdeling hiervoor al overwogen onder 10.3 dat niet is gebleken dat door deze hoofdburcht het streven om de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan in gevaar komt. Voor zover de dassenwerkgroep verder verwijst naar het deel van het grasland dat is vervangen door stenig materiaal, overweegt de Afdeling dat dit geen gewijzigde omstandigheid is die aan het verlengen van de geldigheidstermijn van de ontheffing in de weg kan staan, nu dit een deel van de ontwikkeling betreft waarvoor de ontheffing is verleend. Tot slot blijkt, zoals hiervoor is overwogen onder 18.1, uit het besluit van 17 oktober 2022 duidelijk dat het gaat om een verlenging van de op 5 september 2017 verleende ontheffing.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie besluit van 17 oktober 2022

20. Het beroep tegen het besluit van 17 oktober 2022 is ongegrond.

Overschrijding redelijke termijn

21. [partij] heeft verzocht om een schadevergoeding in verband met overschrijding van de redelijke termijn.

21.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), is de redelijke termijn overschreden, als de duur van de totale procedure te lang is. Voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vier jaar redelijk. Die termijn vangt aan op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan.

21.2. Het college heeft het bezwaarschrift van de dassenwerkgroep ontvangen op 13 oktober 2017. Met de uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025 is de procedure geëindigd. De procedure heeft in totaal 7 jaar en ruim 9 maanden geduurd. Dat betekent dat de redelijke termijn is overschreden met 3 jaar en ruim 9 maanden (afgerond 46 maanden).

21.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1971) blijft de tijd die gemoeid is geweest met de aanhouding van een zaak door de rechter in afwachting van een uitspraak in een procedure bij een andere rechter dan het Hof van Justitie buiten beschouwing, mits het afwachten van die uitspraak redelijk is. De tijd die buiten beschouwing wordt gelaten vangt aan op het moment waarop de rechter partijen schriftelijk in kennis heeft gesteld van zijn beslissing om de zaak aan te houden, en eindigt op de dag van openbaarmaking van de uitspraak in de zaak in verband met de behandeling waarvan de behandeling van het beroep is aangehouden. De rechtbank heeft op 22 januari 2021 medegedeeld dat de zaak wordt aangehouden in afwachting van de uitspraak van de Afdeling over het bestemmingsplan. De Afdeling heeft op 12 mei 2021 uitspraak gedaan in de procedure over het bestemmingsplan. Naar het oordeel van de Afdeling was het aanhouden van de zaak in dit geval ook redelijk. Dat betekent dat deze periode van 3 maanden en 20 dagen buiten beschouwing blijft. De redelijke termijn is daarom overschreden met 3 jaar en ruim 5 maanden (afgerond 42 maanden).

21.4. De volgende vraag die moet worden beantwoord is aan wie deze overschrijding moet worden toegerekend.

Het college heeft het bezwaarschrift ontvangen op 13 oktober 2017 en heeft op 13 maart 2018 het besluit op bezwaar genomen. Het college heeft daarom binnen de redelijke behandelingsduur van zes maanden het besluit op bezwaar genomen.

De rechtbank heeft het beroep ontvangen op 23 april 2018 en heeft op 31 december 2021 uitspraak gedaan. Dat betekent dat de behandeling van het beroep 3 jaar en ruim 8 maanden heeft geduurd. Omdat de periode waarin de rechtbank de zaak heeft aangehouden buiten beschouwing mag worden gelaten, is de redelijke behandelingsduur van anderhalf jaar van het beroep met 1 jaar en bijna 11 maanden (afgerond 23 maanden) overschreden.

De Afdeling heeft het hoger beroep ontvangen op 23 januari 2022 en heeft op 23 juli 2025 uitspraak gedaan. Dat betekent dat de Afdeling de redelijke behandelingsduur van twee jaar voor hoger beroep met 1 jaar en 6 maanden (18 maanden) heeft overschreden.

21.5. Uitgaande van een forfaitair tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, bedraagt het aan [partij] toe te kennen bedrag € 3.500,00.

Omdat de overschrijding aan de rechtbank en de Afdeling is toe te rekenen, wordt de Staat veroordeeld tot betaling van in totaal € 3.500,00 (een bedrag van € 1.963,41 door de minister van Justitie en Veiligheid en een bedrag van € 1.536,59 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), als vergoeding voor de door [partij] geleden immateriële schade.

Conclusie verzoek

22. Het verzoek van [partij] om vergoeding van schade wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt toegewezen voor een bedrag van € 3.500,00.

Proceskosten

23. Het college hoeft geen proceskosten van de dassenwerkgroep te vergoeden.

24. De Staat wordt veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten die [partij] heeft gemaakt in verband met de behandeling van het verzoek. Deze kosten bestaan uit het indienen van het verzoekschrift. De Afdeling zal bij de berekening de wegingsfactor 0,5 (licht) hanteren.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland, van 31 december 2021 in zaken nrs. 18/4021, 18/4039, 18/4040, voor zover het beroep van Stichting Dassenwerkgroep Utrecht & 't Gooi niet-ontvankelijk is verklaard;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van 17 oktober 2022 ongegrond;

V. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan Stichting Dassenwerkgroep Utrecht & 't Gooi het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 548,00 vergoedt;

VI. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan [partij] een vergoeding voor immateriële schade te betalen van € 3.500,00 (€ 1.963,41 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en € 1.536,59 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);

VII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij [partij] in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 453,50 (€ 226,75 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en € 226,75 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, voorzitter, en mr. J.J.W.P. van Gastel en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E.H.J. Vollaers, griffier.

w.g. Jurgens
voorzitter

w.g. Vollaers
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2025

880-1092

Bijlage

Wettelijk kader

Wet natuurbescherming

Artikel 3.8

1 Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van een of meer van de verboden, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6, tweede lid, ten aanzien van dieren of planten van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van de voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren van daarbij aangewezen soorten.

2 Provinciale staten kunnen bij verordening vrijstelling verlenen van een of meer van de verboden, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6, tweede lid, ten aanzien van dieren of planten van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van de voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren van daarbij aangewezen soorten.

3 Onze Minister kan ontheffing of vrijstelling verlenen van een of meer van de verboden, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, of van regels gesteld krachtens artikel 3.7, ten aanzien van dieren of planten van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van de voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren van daarbij aangewezen soorten.

4 Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, kan worden bepaald dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen, of dat provinciale staten bij verordening vrijstelling kunnen verlenen, van bij de maatregel aangewezen regels.

5 Een ontheffing of een vrijstelling wordt uitsluitend verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;

b. zij is nodig:

1°. in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

2°. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom;

3°. in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

4°. voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of

5°. om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben;

c. er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

6 De verboden, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6 zijn niet van toepassing op handelingen ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat het desbetreffende besluit de handelingen uitsluitend toelaat indien is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het vijfde lid.

7 De verboden, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6, tweede lid, zijn niet van toepassing op:

- a. handelingen ter uitvoering van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel als bedoeld in artikel 2.2, en
- b. handelingen die zijn beschreven in en worden verricht overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, een plan of een programma als bedoeld in artikel 2.3, vijfde lid, of een programma als bedoeld in artikel 1.13, eerste, zevende of achtste lid, indien:

1°. ten aanzien van het beheerplan, het plan of het programma, althans het onderdeel dat betrekking heeft op de desbetreffende handelingen, is voldaan aan het in het vijfde lid bepaalde ten aanzien van ontheffingen en vrijstellingen, en

2°. het bestuursorgaan dat het beheerplan, het plan of het programma heeft vastgesteld tevens bevoegd is voor de verlening van een ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling als bedoeld in het eerste, onderscheidenlijk tweede lid voor dergelijke handelingen, of, als dat niet het geval is, het beheerplan, het plan of het programma is vastgesteld in overeenstemming met het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de verlening van de ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling.

Artikel 3.10

1 Onverminderd artikel 3.5, eerste, vierde en vijfde lid, is het verboden:

- a. in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers van de soorten, genoemd in de bijlage, onderdeel A, bij deze wet, opzettelijk te doden of te vangen;
- b. de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld in onderdeel a opzettelijk te beschadigen of te vernielen, of
- c. vaatplanten van de soorten, genoemd in de bijlage, onderdeel B, bij deze wet, in hun natuurlijke verspreidingsgebied opzettelijk te plukken en te verzamelen, af te snijden, te ontwortelen of te vernielen.

2 Artikel 3.8, met uitzondering van het derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing op de verboden, bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat, in aanvulling op de redenen, genoemd in het vijfde lid, onderdeel b, de noodzaak voor de ontheffing of vrijstelling ook verband kan houden met handelingen:

- a. in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden of van kleinschalige bouwactiviteiten, met inbegrip van het daarop volgende gebruik van het gebied of het gebouwde;
- b. ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes, of begraafplaatsen;
- c. ter beperking van de omvang van de populatie van dieren, in verband met door deze dieren ter plaatse en in het omringende gebied veelvuldig veroorzaakte schade of in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden;
- d. ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren;
- e. in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw;
- f. in het kader van bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen,

waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;

g. in het kader van bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied;

h. in het algemeen belang, of

i. bestendig gebruik.

3 De verboden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, en b, zijn niet van toepassing op de bosmuis, de huisspitsmuis en de veldmuis voor zover deze dieren zich in of op gebouwen of daarbij behorende erven of roerende zaken bevinden.