

JM 2012/73 RvS, 02-05-2012 Rechtspersoon, Feitelijke werkzaamheden, Repeat-player, Belanghebbende, Genetisch gemodificeerde organismen

Wetsbepaling(en):

[AWB artikel 1:2](#), [BGGO artikel 23](#)

Ook gepubliceerd in:

[ECLI:NL:RVS:2012:BW4537](#), [JOM 2012/607](#)

JM 2012/73, Raad van State, 02-05-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4537, 201011273/1/A4 (annotatie)

Inhoudsindicatie

Rechtspersoon, Feitelijke werkzaamheden, Repeat-player, Belanghebbende, Genetisch gemodificeerde organismen

Ga direct naar

- [Samenvatting](#)
- [Uitspraak](#)
- [Beslissing/besluit](#)
- [Noot](#)

Gegevens

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum uitspraak	02-05-2012
Publicatie	JM 2012/73 (Sdu Jurisprudentie Milieurecht), aflevering 6, 2012
Annotator	• T.N. Sanders
ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BW4537
Zaaknummer	201011273/1/A4
Overige publicaties	• ECLI:NL:RVS:2012:BW4537 • JOM 2012/607 • Milieurecht Totaal 2012/2539
Rechtsgebied	Milieurecht
Rubriek	Bestuursrecht

Rechters

- mr. Van Kreveld
- mr. Timmerman-Buck
- mr. Verheij

Partijen

Uitspraak in het geding tussen:
[appellant], wonend te Lelystad, en anderen,
en
de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister), thans: de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (hierna: de staatssecretaris),
verweerder.

Regelgeving

- Awb - 1:2
- BGGO - 23

Samenvatting

VoMiGEN, een rechtspersoon die opkomt tegen de aan het bedrijf Intervet verleende toestemming om, op grond van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer, genetisch gemanipuleerde vaccins aan veulens toe te dienen, wordt niet-ontvankelijk verklaard door de Afdeling wegens het ontbreken van voldoende feitelijke werkzaamheden. Dit terwijl VoMiGEN in een vrijwel identieke zaak nog geen twee jaar geleden wél ontvankelijk werd geacht door de Afdeling en destijds wel geacht werd voldoende feitelijke werkzaamheden te ontplooien. De Afdeling oordeelt dat het enkele feit dat VoMiGEN eerder wel geacht werd voldoende feitelijke werkzaamheden te ontplooien niet tot gevolg heeft dat VoMiGEN ook in deze zaak geacht wordt voldoende feitelijke werkzaamheden te ontplooien.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 oktober 2010 heeft de minister aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Intervet International B.V. een vergunning als bedoeld in artikel 23, eerste lid, van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer verleend voor het toedienen van een genetisch gemodificeerde bacterie aan veulens op een locatie in de gemeente Sint Anthonis voor de ontwikkeling van een vaccin tegen *Rhodococcus equi* pneumonie in veulens. Dit besluit is op 15 oktober 2010 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 november 2010, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 10 december 2010.

Bij brief van 10 december 2010 heeft de staatssecretaris voor bepaalde stukken verzocht om geheimhouding als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Op 20 december 2010 heeft een enkelvoudige kamer van de Afdeling beslist dat beperking van de kennisneming van de betrokken stukken gerechtvaardigd is. [appellant] en anderen en Intervet hebben toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb verleend om mede op basis van de geheime stukken uitspraak te doen.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 oktober 2011, (...; *red.*).

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

[appellant] en anderen, de staatssecretaris en Intervet hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak verder ter zitting behandeld op 10 april 2012, waar (...; *red.*).

2. Overwegingen

[...]

Belanghebbendheid VoMiGEN

2.3. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb 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.

2.3.1. 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. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 1 oktober 2008 in zaak nr. 200801150/1) kan het in rechte opkomen tegen besluiten als regel niet worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

2.3.2. Volgens artikel 2, eerste lid, van haar statuten heeft VoMiGEN ten doel het directe belang inzake genetische manipulatie van de burger, de levensgenieter en de consument te behartigen, en er zo goed mogelijk op toe te zien dat de wetenschappelijke kennis van genoemde manipulatie, vooral op de midden en lange termijn effecten, ten goede wordt gebruikt.

Volgens het tweede lid tracht VoMiGEN haar doel onder meer te verwezenlijken door:

- het vergaren en gebruik maken van bestaande kennis en literatuur;
- het geven van opdracht tot het doen van onderzoek, het vormen en het benoemen en consulteren van raden van advies;
- het informeren van de burger;
- het voeren van acties, campagnes en houden van voorlichtingsbijeenkomsten;
- het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

2.3.3. Bij brief van 21 september 2011 heeft de Afdeling [appellant] en anderen medegedeeld dat op de zitting van 3 oktober 2011 onder meer de vraag aan de orde zou zijn welke feitelijke werkzaamheden VoMiGEN verricht ter behartiging van het belang, genoemd in haar statuten. Na de zitting van 3 oktober 2011 heeft de Afdeling het onderzoek heropend om [appellant] en anderen in de gelegenheid te stellen deze werkzaamheden schriftelijk te concretiseren.

2.3.4. VoMiGEN stelt dat haar werkzaamheden, naast het voeren van procedures bij de Afdeling, bestaan uit het schrijven van artikelen en brieven, het geven van lezingen en het houden van bijeenkomsten voor burgers en consumenten.

Zoals volgt uit hetgeen onder 2.3.1 is overwogen, kan het voeren van gerechtelijke procedures door VoMiGEN niet worden aangemerkt als het verrichten van feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Wat de overige door VoMiGEN gestelde activiteiten betreft, deze zijn onvoldoende voor het oordeel dat VoMiGEN het in haar statuten genoemde algemene belang blijkens haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. Daarbij betreft de Afdeling dat het bij de gestelde activiteiten deels gaat om activiteiten waarvan niet duidelijk is of zij zijn verricht namens VoMiGEN en deels om activiteiten met betrekking tot andere algemene belangen dan het in haar statuten genoemde algemene belang.

Uit het voorgaande volgt dat VoMiGEN geen belanghebbende is bij het bestreden besluit. Dat de Afdeling eerder, bij uitspraak van 15 september 2010 in zaak nr. 201001002/1/M1, een beroep van VoMiGEN tegen een ander besluit inzake toepassing van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer ontvankelijk heeft geacht, is onvoldoende reden om ook het onderhavige beroep, voor zover door VoMiGEN ingesteld, ontvankelijk te achten.

Het beroep, voor zover ingesteld door VoMiGEN, is niet-ontvankelijk.

[...]

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

(red.)

Noot

Het moet een vreemde gewaarwording zijn geweest voor de Stichting ter Voorkoming Misbruik Genetische Manipulatie (afgekort tot het onsmakelijk klinkende 'VoMiGEN', hierna: 'appellante'). Nog geen twee jaar geleden was de Afdeling nog wél van oordeel dat zij als rechtspersoon belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb was in een soortgelijke zaak, en nu blijkt de Afdeling daar toch anders over te denken.

Wat was er in casu aan de hand? Appellante is een stichting die ten doel heeft het directe belang van 'de burger, de levensgenieter en de consument' bij genetische manipulatie te behartigen en er voor te zorgen dat de wetenschappelijke kennis op dit vlak ten goede wordt gebruikt. Intervet B.V. heeft een vergunning gekregen op grond van artikel 23, eerste lid, van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer (hierna: 'Bggom') voor het toedienen van een genetisch gemodificeerde bacterie aan veulens op een locatie in Sint Anthonis (nabij Boxtel). Het betreft een vaccin tegen 'Rhodococcus equi pneumoniae' in veulens (een ziekte die longontstekingen veroorzaakt). Appellante is het hier niet mee eens, nu genetische manipulatie in haar ogen gevaarlijk is, en gaat in bezwaar en beroep tegen de vergunningverlening.

De Afdeling laat appellante voor de zitting weten dat zij twijfels heeft bij haar ontvankelijkheid. Na ter zitting ondervraagd te zijn, krijgt appellante van de Afdeling de gelegenheid om schriftelijk haar werkzaamheden toe te lichten. Appellante slaagt er echter klaarblijkelijk niet in om aannemelijk te maken dat zij voldoende feitelijke werkzaamheden verricht. Zij wordt daarom niet als belanghebbende op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb aangemerkt en wordt niet-ontvankelijk verklaard.

Het is een merkwaardige gang van zaken, nu de Afdeling in een eerdere uitspraak van 15 september 2010 (nr. 201001002/1/M1) appellante wél ontvankelijk achtte in een soortgelijke zaak. In die uitspraak ging het namelijk eveneens om een vergunningverlening op grond van artikel 23 Bggom waartegen appellante opkwam. Het enige inhoudelijke verschil tussen de twee zaken is dat het in de zaak van 15 september 2010 ging om een vergunning om een genetisch gemanipuleerde bloem *op de markt te brengen* en in de zaak van 2 mei 2012 om een vergunning om een genetisch gemanipuleerd vaccin *toe te dienen*. Deze nuance is voor de vraag of een rechtspersoon voldoende feitelijke werkzaamheden verricht mijns inziens in dit geval echter weinig relevant.

Wat ziet de Afdeling als relevante feitelijke werkzaamheden? Onder andere het deelnemen aan overleg met de overheid (ABRvS 2 november 2005, *AB* 2005/439 m.nt. van Hall), het organiseren van twee informatiebijeenkomsten in één jaar, het pogen een onderwerp onder de publieke aandacht te brengen, het organiseren van wandeltochten (ABRvS 12 mei 2010, «JM» 2010/76), het schrijven van brieven, het beleggen van vergaderingen, het organiseren van informatiemarkten, het verrichten van onderzoek, het houden van interviews en het geven van advies worden als relevante feitelijke werkzaamheden aangemerkt (ABRvS 7 oktober 2009, «JM» 2009/123, m.nt. Arents). Het louter in rechte opkomen voor een belang is daarentegen géén feitelijke werkzaamheid (ABRvS, 1 oktober 2008, «JM» 2008/130, m.nt. Tolsma en *Men R* 2008/105 m.nt. Jansen en de Graaf). Maar waar ligt de grens, wanneer is er sprake van *voldoende* feitelijke werkzaamheden? Dat is helaas niet duidelijk. De Afdeling heeft wel blijk gegeven van de opvatting dat, zolang een rechtspersoon activiteiten ontplooit die niet in verband kunnen worden gebracht met het voeren van juridische procedures, maar wel relevant zijn voor het belang dat hij vertegenwoordigt (zoals twee informatiebijeenkomsten in een jaar), er in de regel wel voldaan is aan het criterium van voldoende feitelijke werkzaamheden.

Deze lage drempel haalt appellant echter niet. De door appellante gestelde feitelijke werkzaamheden, onder andere het verrichten van onderzoek, het geven van advies, het voeren van campagnes en het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, worden als onvoldoende beoordeeld door de Afdeling. De Afdeling overweegt ten aanzien hiervan dat het niet duidelijk is of de activiteiten namens appellante zijn verricht en of de activiteiten betrekking hebben op het door haar vertegenwoordigde belang. Of het gebrek in de feitelijke werkzaamheden van appellante zelf zit, of in de toelichting daarop door appellante, is echter niet duidelijk.

Interessant is de overweging van de Afdeling dat het enkele feit dat appellante eerder wél ontvankelijk was, niet maakt dat appellante nu wéér ontvankelijk is. Dat men bij één besluit belanghebbende is, betekent natuurlijk niet dat men bij alle besluiten belanghebbende is, dat moet per geval worden beoordeeld. Alleen zijn zowel de omstandigheden van het geval als de appellante identiek ten opzichte van de vorige zaak waar er wél voldoende feitelijke werkzaamheden aanwezig werden geacht. Is er in de tussenperiode dusdanig veel veranderd dat appellante nu onvoldoende feitelijke werkzaamheden verricht? Nee, want blijkens het archief van de website van appellante zijn er tussen de twee peilmomenten geen aanzienlijke wijzigingen in haar activiteiten geweest, terwijl er wel een continuering was van de eerdere werkzaamheden. Appellante zal dan ook bij de vragen van de Afdeling ten aanzien van haar feitelijke werkzaamheden hebben gedacht: 'vorige keer was het ook voldoende, dat zal nu dan ook zo zijn'. Niet dus. In feite oordeelt de Afdeling met deze uitspraak dat appellante eigenlijk ook niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard in de zaak van 15 september 2010.

Wat kunnen wij hieruit voor de praktijk destilleren? De Afdeling zet in deze uitspraak een streep door de gedachte dat een rechtspersoon die opkomt voor een specifiek algemeen belang, na één keer door die poort te zijn gekomen, altijd door die poort zal kunnen komen. Dit zal elke keer opnieuw dienen te worden beoordeeld. De uitspraak is in zoverre dus zeer relevant voor repeat-players bij de Afdeling. Rechtspersonen die opkomen voor een algemeen belang zullen er altijd voor moeten zorgen dat de feitelijke werkzaamheden voldoende op peil worden gehouden om niet buiten spel te worden gezet.

Klaarblijk heeft VoMiGEN zelf ook deze conclusie getrokken naar aanleiding van de zitting in deze zaak, nu er eind februari een 'lezingencyclus' bekend is gemaakt en er een hausse aan brieven naar kranten en politici is gestuurd, zoals te constateren is op de website. Zijn er genoeg feitelijke werkzaamheden dat VoMiGEN belanghebbende zal zijn in een volgende zaak? We zullen het zien, op 15 mei 2012 is er wederom een zaak van VoMiGEN ter zitting behandeld en het betreft wederom een

vergunning op grond van artikel 23 Bggom. Het is echter nog maar de vraag of de feitelijke werkzaamheden die onlangs zijn verricht door VoMiGEN, voor zover verricht na het bezwaar, nog door de Afdeling zullen worden meegewogen (vgl. ABRvS 12 januari 2011, *AB* 2011/126, m.nt. Damen). VoMiGEN krijgt in elk geval een herkansing om de Afdeling te overtuigen dat de genoemde feitelijke werkzaamheden wél door haar zijn verricht en dat deze betrekking hebben op het door haar behartigde algemene belang. Mocht het VoMiGEN andermaal niet lukken om als belanghebbende te worden aangemerkt, dan zal het dus waarschijnlijk niet liggen aan een gebrekkige toelichting op de werkzaamheden, maar aan de werkzaamheden zelf.¹

T.N. Sanders

Voetnoten

1

T.N. Sanders is advocaat bij Stibbe te Amsterdam.