

ECLI:NL:RVS:2007:BB7804

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	14-11-2007
Datum publicatie	14-11-2007
Zaaknummer	200701593/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 maart 2006 heeft verweerder geweigerd [appellant D] een vergunning als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet te verlenen voor het verplaatsen van een hekwerk in het beschermd natuurmonument 'Duinen tussen Zandvoort en Aerdenhout'.
Wetsverwijzingen	Natuurbeschermingswet Natuurbeschermingswet 12 Natuurbeschermingswet 1998 Natuurbeschermingswet 1998 19d
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl BR 2008/54 met annotatie van H.E. Woldendorp M en R 2008, 10 met annotatie van C.J. Bastmeijer JM 2008/25 met annotatie van Zijlmans

Uitspraak

200701593/1.

Datum uitspraak: 14 november 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A], wonend te [woonplaats], erven [appellant B], woonplaats kiezende te [woonplaats], [appellant C], wonend te [woonplaats], en [appellant D], [appellant E], [appellant F], [appellant G], [appellant H], [appellant I] en [appellant J], allen wonend te [woonplaats],

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 maart 2006 heeft verweerder geweigerd [appellant D] een vergunning als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet te verlenen voor het verplaatsen van een hekwerk in het beschermd natuurmonument 'Duinen tussen Zandvoort en Aerdenhout'.

Bij besluit van 23 januari 2007, kenmerk DRR&R/2007/193, heeft verweerder het door [appellant D], [appellant E], [appellant F], [appellant G], [appellant H], [appellant I] en [appellant J] (hierna: [appellant D] en anderen) hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben [appellant D] en anderen bij brief van 2 maart 2007, bij de Raad van State ingekomen op 5 maart 2007, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 1 mei 2007.

Bij brief van 13 juni 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 september 2007, waar appellanten, in de persoon van [appellant D] en bijgestaan door mr. R. Lever, advocaat te Leiden, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. E.M.B. Kuijpers, ambtenaar van het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Op 1 oktober 2005 zijn verschillende bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen in werking getreden. Ingevolge het daarbij behorende overgangsrecht is het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op het bestreden besluit van toepassing.

2.2. De Afdeling dient allereerst de vraag te beantwoorden of [appellant A], erven [appellant B] en [appellant C] in hun beroep kunnen worden ontvangen.

2.2.1. Ingevolge artikel 19 van de Natuurbeschermingswet, gelezen in samenhang met artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit als in deze procedure aan de orde.

Ingevolge artikel 6:13 van de Awb kan geen beroep bij de administratieve rechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

2.2.2. [appellant A], erven [appellant B] en [appellant C], belanghebbenden, niet zijnde de aanvragers, zijn van het primaire besluit niet schriftelijk op de hoogte gesteld. Ook heeft geen publicatie in een huis-aan-huisblad plaatsgevonden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 13 juli 2005 in zaak no. 200501517/1 dienen belanghebbenden in zo'n geval binnen twee weken nadat zij van het bestaan van het besluit op de hoogte zijn geraakt, hun bezwaren kenbaar te maken.

Vaststaat dat [appellant A], erven [appellant B] en [appellant C] geen bezwaar hebben gemaakt tegen het primaire besluit van 23 maart 2006 gericht aan [appellant D], terwijl zij in ieder geval op 26 juni 2006 op de hoogte waren van het primaire besluit, aangezien zij bij brief van die datum aan verweerder te kennen hebben gegeven belanghebbenden te zijn bij dat besluit.

Uit het vorenstaande volgt dat [appellant A], erven [appellant B] en [appellant C] niet in hun beroep kunnen worden ontvangen. Het beroep dient derhalve niet-ontvankelijk te worden verklaard, voor zover dat is ingesteld door [appellant A], erven [appellant B] en [appellant C].

2.3. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet is het verboden zonder vergunning van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.

Ingevolge het tweede lid worden als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument, in ieder geval aangemerkt handelingen die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.

Ingevolge artikel 4, vijfde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrichtlijn) gelden zodra een gebied op de in het tweede lid, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid van de Habitatrichtlijn.

In artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is bepaald dat voor plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. De bevoegde instanties mogen slechts toestemming voor het plan of project geven, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

2.4. De vergunningaanvraag van [appellant D] heeft betrekking op de door [appellant D] en anderen gewenste verplaatsing en vervanging van een deel van de omheining van het beschermd natuurmonument 'Duinen tussen Zandvoort en Aerdenhout' (hierna: het natuurmonument). [appellant D] en anderen wensen de bestaande erfafscheiding tussen hun percelen en het natuurmonument te verwijderen en op ongeveer 20 meter ten oosten hiervan een zogenoemd schapenhek met een lengte van ongeveer 230 meter en een hoogte van ongeveer 1,5 meter te realiseren in het natuurmonument. Indien de vergunning wordt verleend, gaan zij over tot aankoop van een strook grond van ongeveer 4000 m², thans behorend tot het natuurmonument en grenzend aan hun tuinen.

2.5. Verweerder heeft de vergunning geweigerd wegens strijd met belangen die zijn genoemd in het besluit tot aanwijzing van het gebied 'Duinen tussen Zandvoort en Aerdenhout' als natuurmonument. Het natuurmonument maakt voorts deel uit van het gebied Kennemerland-Zuid dat in het kader van de Habitatrichtlijn door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio is geplaatst. Verweerder heeft tevens getoetst aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en zich op het standpunt gesteld dat niet de op grond van dit artikel vereiste zekerheid is verkregen dat de verplaatsing van het hek geen significante effecten heeft op het natuurmonument.

2.6. Tegen het bestreden besluit voeren [appellant D] en anderen in de eerste plaats aan dat geen vergunningplicht bestaat voor de door hen gewenste verplaatsing en vervanging van het hek op grond van de Natuurbeschermingswet, omdat geen sprake is van een handeling die schadelijk is voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het natuurmonument, of het natuurmonument ontsiert. Voorts kan de verplaatsing en vervanging van het hek volgens [appellant D] en anderen niet worden aangemerkt als een plan of project in de zin van de Habitatrichtlijn en heeft verweerder onvoldoende gemotiveerd waarom de verplaatsing en vervanging van het hek significante gevolgen zou hebben voor het natuurmonument. Zij menen dat het de verantwoordelijkheid is van verweerder om dit met een passende beoordeling aan te tonen.

2.6.1. Blijkens het bestreden besluit hecht verweerder grote waarde aan de afwezigheid van hekwerken in het natuurmonument. Verweerder is van mening dat plaatsing van hekwerken in het natuurmonument afbreuk doet aan het natuurschoon en de natuurwaarde van het natuurmonument, omdat het een gebiedsvreemd object betreft dat de toegankelijkheid van het natuurmonument voor de aldaar levende diersoorten kan verminderen en de uitgestrektheid daarvan aantast. Verweerder acht verplaatsing van de erfafscheiding ook niet in het belang van de bescherming van het natuurmonument omdat hij het risico reëel acht dat deze verplaatsing tot gevolg heeft dat een deel van het natuurmonument feitelijk aan het natuurmonument zou worden onttrokken door een te intensief gebruik van het niet-omheinde deel van het natuurmonument door [appellant D] en anderen.

2.6.2. In de toelichting op het besluit tot aanwijzing van het natuurmonument, welke in samenhang met dit besluit dient te worden gelezen, is onder meer vermeld dat het natuurmonument in zijn algemeenheid één van de minst aangetaste landschappen van Nederland vormt. Mede vanwege de uitgestrektheid van het gebied is het van grote betekenis uit oogpunt van natuurschoon, aldus de toelichting.

Eerst ter zitting hebben [appellant D] en anderen betoogd dat een gedeelte van de strook grond die zij wensen aan te kopen niet ligt binnen het beschermd natuurmonument zodat het plaatsen van een hek op dat gedeelte niet vergunningplichtig is op grond van de Natuurbeschermingswet. Naar het oordeel van de Afdeling hebben appellanten dit aan de hand van kaartmateriaal evenwel niet aannemelijk kunnen maken.

Gelet op de lengte van de door [appellant D] en anderen gewenste verplaatsing en vervanging van de erfafscheiding en de inbreuk die deze activiteit zou vormen op de wezenlijke kenmerken van het gebied zoals dat is aangewezen als natuurmonument, heeft verweerder deze activiteit naar het oordeel van de Afdeling schadelijk kunnen achten voor het natuurschoon in het natuurmonument. Verweerder heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat voor het realiseren van de nieuwe erfafscheiding in het natuurmonument een vergunning is vereist krachtens de Natuurbeschermingswet.

2.7. De Afdeling overweegt verder dat, aangezien in de Natuurbeschermingswet geen specifiek toetsingskader is opgenomen aan de hand waarvan een vergunningaanvraag moet worden beoordeeld, bij de beoordeling van een vergunningaanvraag een afweging dient te worden gemaakt tussen enerzijds het belang dat is gemoeid met het behoud van de wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet en anderzijds, in dit geval, het belang van [appellant D] en anderen dat is gemoeid met de verplaatsing en vervanging van de bestaande erfafscheiding tussen de percelen van [appellant D] en anderen en het natuurmonument.

2.7.1. [appellant D] en anderen betogen dat verweerder bij zijn belangenafweging in redelijkheid niet heeft kunnen komen tot het bestreden besluit. Zij voeren hiertoe aan dat hun belangen bij de verplaatsing van het hekwerk bestaan uit het verwijderen van de bestaande, landschappelijk ontsierende erfafscheiding en het realiseren van een nieuwe, beter ingepaste erfafscheiding op grotere afstand van de woningen, en uit het creëren van een betere bescherming tegen eventuele door hen ongewenste ontwikkelingen in het Kostverlorenpark dat ten oosten van hun woningen ligt. Voorts zou vergunningverlening er volgens hen toe leiden dat de gronden minder intensief worden gebruikt, nu deze niet meer toegankelijk zullen zijn voor bezoekers van het natuurmonument. Voorts achten zij van belang dat de eigenaren van het Kostverlorenpark de opbrengst van de verkoop van de grond nodig hebben voor het onderhoud van het park. [appellant D] en anderen zijn verder van mening dat verweerder niet heeft gemotiveerd waarom hij vreest dat de door hen aan te kopen gronden feitelijk aan het natuurmonument zullen worden onttrokken. Ten slotte stellen zij dat weigering van de gevraagde vergunning in strijd is met artikel 5:48 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), dat de eigenaar van een erf de bevoegdheid geeft om dit af te sluiten.

2.7.2. Verweerder heeft blijkens het bestreden besluit toegezegd dat het bestaande hek op dezelfde plaats zonder meer mag worden vervangen door een landschappelijk fraaier ingepast hek.

2.7.3. Naar het oordeel van de Afdeling is voor het tegengaan van door [appellant D] en anderen ongewenste ontwikkelingen niet relevant waar de erfafscheiding zich bevindt. Verweerder heeft het financiële belang van de eigenaren van het Kostverlorenpark bij de verkoop van de grond niet doorslaggevend hoeven achten, nu niet aannemelijk is gemaakt dat er geen andere financiële middelen zijn voor het beheer en onderhoud van het natuurmonument. Ook het argument van [appellant D] en anderen dat de nieuwe erfafscheiding er toe zal leiden dat de gronden minder intensief worden gebruikt nu deze niet meer toegankelijk zullen zijn voor bezoekers van het natuurmonument, leidt niet tot een ander oordeel aangezien het een natuurmonument betreft dat is opengesteld voor recreatie. Verder heeft verweerder in redelijkheid kunnen laten meewegen dat de kans bestaat dat de door [appellant D] en anderen aan te kopen gronden, grenzend aan hun tuinen, feitelijk aan het natuurmonument zullen worden onttrokken, reeds vanwege het ontbreken van een fysieke barrière tussen deze tuinen en het natuurmonument.

Ten aanzien van het betoog van [appellant D] en anderen dat de weigering een vergunning te verlenen voor het verplaatsen van het hek in strijd is met artikel 5:48 BW, overweegt de Afdeling dat de eigenaar van een erf weliswaar in beginsel bevoegd is dit af te sluiten ingevolge artikel 5:48, eerste lid, van het BW, maar dat deze bepaling niet uitsluit dat aan de wijze van uitoefening van deze bevoegdheid beperkingen worden gesteld. Het standpunt van verweerder dat in de onderhavige situatie een beperking aan de uitoefening van dit recht op zijn plaats is, acht de Afdeling niet onredelijk, gezien de in rechtsoverweging 2.6.2. genoemde specifieke kenmerken van het natuurmonument en het maatschappelijk belang bij het behoud van het natuurmonument. Gelet hierop faalt dit betoog van [appellant D] en anderen.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant D] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder na afweging van alle betrokken belangen geen doorslaggevend gewicht heeft mogen toekennen aan de belangen die zich verzetten tegen verplaatsing en vervanging van het bestaande hekwerk in het beschermd natuurmonument 'Duinen tussen Zandvoort en Aerdenhout' en aldus de daarvoor op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet benodigde vergunning niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren. Nu verweerder de gevraagde vergunning reeds op grond van het nationale recht heeft kunnen weigeren, kan in het midden blijven de vraag of verplaatsing en vervanging van het hek een plan of project is als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, en zo ja, of een passende beoordeling is vereist.

2.8. De conclusie is dat de Afdeling in hetgeen [appellant D] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding ziet voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is derhalve ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. G.N. Roes, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Broekman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2007

12-472-528.