

ZAAKNUMMER 201107478/1/A4 en 201107480/1/A4
DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 9 januari 2013
TEGEN het college van burgemeester en wethouders van De bilt
PROCEDURESOORT Hoger beroep
RECHTSGEBIED Algemene kamer - Milieu - Natuurbescherming

Datum uitspraak: 9 januari 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van De bilt (hierna: het college),
2. de vereniging "Vrienden van De biltse Duinen" (hierna: de vereniging), gevestigd te bilthoven, gemeente De bilt,

appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Utrecht van 27 mei 2011 in zaken nrs. 10/2431 en 10/2444 in de gedingen tussen:

1. [wederpartij sub 1A] en [wederpartij sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [wederpartij sub 1]), wonende te [woonplaats],
2. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Green Spirit B.V., gevestigd te bilthoven, gemeente De bilt, en Timac Management International B.V., gevestigd te Loenen aan de Vecht, gemeente Stichtse Vecht, (hierna tezamen en in enkelvoud: Green Spirit),

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 20 oktober 2009 heeft het college het gebied De biltse Duinen aangewezen als beschermd gemeentelijk landschapsmonument en criteria vastgesteld waaraan vergunningaanvragen worden getoetst.

Bij besluit van 15 juni 2010 heeft het college de door [wederpartij sub 1] en Green Spirit daartegen gemaakte bezwaren gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond verklaard.

Bij afzonderlijke uitspraken van 27 mei 2011, verzonden op onderscheidenlijk 27 mei 2011 en 31 mei 2011, heeft de rechtbank de door [wederpartij sub 1] en Green Spirit daartegen ingestelde beroepen

gegrond verklaard, het besluit van 15 juni 2010 vernietigd, het besluit van 20 oktober 2009 herroepen en bepaald dat de uitspraken in de plaats treden van het vernietigde besluit. Deze uitspraken zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken heeft het college hoger beroep ingesteld. De vereniging heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank op het beroep van [wederpartij sub 1].

[wederpartij sub 1] en Green Spirit hebben verweerschriften ingediend.

Het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college van gedeputeerde staten) is op zijn verzoek door de Afdeling in de gelegenheid gesteld om op de voet van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) als partij aan de gedingen deel te nemen.

Het college van gedeputeerde staten heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vereniging en [wederpartij sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting gevoegd behandeld op 3 oktober 2012, waar het college, vertegenwoordigd door H. Marinus en ir. A. Marcelis, de vereniging, vertegenwoordigd door [secretaris] en [penningmeester] van de vereniging, [wederpartij sub 1A], bijgestaan door mr. Ch.G.A. van Rijckevorsel, advocaat te Amsterdam, en Green Spirit, vertegenwoordigd door mr. N.Ch. Ellens, advocaat te Amsterdam, vergezeld van F. Vlaanderen en Y. Flietstra, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting verschenen het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. K.M. Betten, J.D. Berkhof en mr. H.S. Heite.

Overwegingen

De belanghebbendheid van het college van gedeputeerde staten

1. [wederpartij sub 1] stelt zich op het standpunt dat het college van gedeputeerde staten in deze procedures geen belanghebbende is. Hij verzoekt de Afdeling daarom terug te komen van haar beslissing om het college van gedeputeerde staten als partij aan de gedingen te laten deelnemen.

1.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het tweede lid worden ten aanzien van bestuursorganen de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

1.2. De bescherming van waardevolle landschappen is een aan het college van gedeputeerde staten toevertrouwd belang. Dit blijkt in het bijzonder uit hoofdstuk IV van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998), waarin aan het college van gedeputeerde staten de bevoegdheid is toegekend om een landschapsgezicht aan te wijzen als beschermd landschapsgezicht. Nu het in bezwaar gehandhaafde besluit tot aanwijzing van het gebied De biltse Duinen als beschermd gemeentelijk landschapsmonument strekt tot bescherming van een landschap, is het belang van het college van gedeputeerde staten rechtstreeks bij dit besluit betrokken. De Afdeling ziet daarom geen grond om terug te komen van haar beslissing tot toelating van het college van gedeputeerde staten als partij.

De belanghebbendheid van de vereniging

2. [wederpartij sub 1] stelt zich voorts op het standpunt dat de vereniging geen belanghebbende is. Hij voert daartoe aan dat de vereniging blijkens haar statuten niet de bescherming van de landschappelijke waarden van het gebied ten doel heeft.

2.1. Onder verwijzing naar de uitspraken van 15 februari 2012 in zaken nrs. 201104545/1/T1/A3 en 201104809/1/T1/A3, overweegt de Afdeling dat voor de vraag of de vereniging belanghebbende is, niet noodzakelijk is dat de statuten vermelden dat zij voor de bescherming van de landschappelijke waarden van de biltse Duinen opkomt. Bepalend is of zij krachtens haar statutaire doelstelling en haar feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

2.2. Blijkens de statuten stelt de vereniging zich ten doel het natuurgebied De biltse Duinen, met bestemming bosgebied, in deze hoedanigheid te behouden, de ecologische samenhang met de aangrenzende bosgebieden te handhaven, ontwikkelingen in omliggende terreinen die strijdig zijn met het karakter van het natuurgebied tegen te gaan, alsmede de toegang tot het terrein openbaar te houden. Nu het in bezwaar gehandhaafde besluit van 20 oktober 2009 betrekking heeft op de landschappelijke waarde en daarmee het karakter van het gebied De biltse Duinen, is het statutaire belang van de vereniging rechtstreeks bij de aanwijzing betrokken.

De vereniging heeft gesteld dat zij naast het voeren van procedures feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de behartiging van haar doelstelling. Zo geeft zij voorlichting door middel van een website, wandelexcursies en brochures, en aan leerlingen op basisscholen en organiseert zij vrijwilligerswerk om het bos schoon te houden. Voorts heeft zij een publieksactie georganiseerd om een deel van het gebied De biltse Duinen aan te kopen en was zij betrokken bij een bezoek van de Commissaris van de Koningin van de provincie Utrecht aan De biltse Duinen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de opgave van de feitelijke werkzaamheden onjuistheden bevat.

Gelet op het doel van de vereniging in samenhang met de hiervoor beschreven feitelijke werkzaamheden die zij verricht, behartigt de vereniging een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang in het bijzonder, zodat zij belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb is.

Twee uitspraken van de rechtbank

3. De rechtbank heeft bij de twee aangevallen uitspraken hetzelfde besluit op bezwaar vernietigd en hetzelfde besluit van 20 oktober 2009 herroepen. Nu een besluit niet twee maal kan worden vernietigd of herroepen, komt de op 31 mei 2011 verzonden uitspraak reeds daarom voor vernietiging in aanmerking voor zover bij die uitspraak het bestreden besluit is vernietigd en het besluit van 20 oktober 2009 is herroepen.

Beoordeling van de gronden in hoger beroep

4. Ingevolge artikel 149 van de Gemeentewet maakt de raad van de gemeente de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

Ingevolge artikel 121 blijft de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale

verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

4.1. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van de Nbw 1998 kunnen gedeputeerde staten een landschapsgezicht bij besluit aanwijzen als beschermd landschapsgezicht.

Ingevolge artikel 26, eerste lid, voor zover hier van belang, stelt de gemeenteraad van de gemeenten waarin het beschermd landschapsgezicht is gelegen ter bescherming van een landschapsgezicht een bestemmingsplan vast als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e, wordt onder landschapsgezicht verstaan een samenstel van onbebouwde terreinen of van bebouwde en onbebouwde terreinen dat vanwege zijn structuren, patronen of elementen dan wel anderszins vanwege zijn uiterlijke verschijningsvorm, historisch-landschappelijk van algemeen belang is.

4.2. Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Monumentenverordening Gemeente De bilt 2007 (hierna: de Monumentenverordening) kan het college een landschapselement of een samenhangend geheel van landschapselementen aanwijzen als beschermd landschapsmonument.

Ingevolge het derde lid kan de aanwijzing geen landschapselement of een samenhangend geheel van landschapselementen betreffen dat als zodanig is aangewezen op grond van rijks- of provinciale wetgeving.

Ingevolge artikel 22, eerste lid, stelt de gemeenteraad ter bescherming van een gemeentelijk landschapsmonument een bestemmingsplan vast als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Ingevolge artikel 23, eerste lid, is het verboden een landschapselement of een samenhangend geheel van landschapselementen dat is aangewezen als gemeentelijk landschapsmonument geheel of gedeeltelijk te wijzigen zonder of in afwijking van een vergunning van het college.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e, wordt onder een beschermd gemeentelijk landschapsmonument verstaan een landschapselement of een samenhangend geheel van landschapselementen dat vanwege haar beeldkwaliteit, cultuurhistorische ontwikkeling en of uniciteit van algemeen belang is en overeenkomstig de bepalingen van deze verordening als beschermd gemeentelijk landschapsmonument is aangewezen.

5. Bij het besluit van 20 oktober 2009, gehandhaafd bij het besluit op bezwaar, heeft het college het gebied De biltse Duinen met toepassing van artikel 19 van de Monumentenverordening aangewezen als beschermd landschapsmonument. De rechtbank heeft geoordeeld dat dit besluit tot aanwijzing wegens strijd met de Nbw 1998 onbevoegd is genomen. Zij heeft daartoe overwogen dat de Monumentenverordening in zoverre hetzelfde onderwerp regelt als waarin de Nbw 1998 voorziet en dat de aanwijzing van landschapsgezichten uitputtend in de Nbw 1998 is geregeld.

6. Het college en de vereniging bestrijden dit oordeel van de rechtbank.

6.1. De regeling van beschermde gemeentelijke landschapsmonumenten is opgenomen in hoofdstuk 4 van de Monumentenverordening. Hoofdstuk IV van de Nbw 1998 bevat een wettelijke regeling van beschermde landschapsgezichten. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat beide regelingen hetzelfde onderwerp betreffen. In zowel hoofdstuk 4 van de

Monumentenverordening, als in hoofdstuk IV van de Nbw 1998 gaat het om de bescherming van landschappen. Dat in artikel 1, onder e, van de Nbw 1998 een landschapsgezicht is omschreven als een samenstel van terreinen, terwijl artikel 1, onder f, van de Monumentenverordening een beschermd gemeentelijk landschapsmonument omschrijft als een landschapselement of een samenhangend geheel van landschapselementen maakt dit niet anders. Ondanks de verschillende bewoordingen gaat het om hetzelfde onderwerp, de bescherming van landschappen. De rechtbank heeft eveneens met juistheid overwogen dat het motief van beide regelingen hetzelfde is, te weten het in het algemeen belang beschermwaardig achten van landschappen vanuit uiterlijke of (cultuur)historische overwegingen. Dat de regelingen, zoals het college en de vereniging stellen, niet precies dezelfde bewoordingen hebben, is niet van doorslaggevend belang voor de beoordeling of zij hetzelfde onderwerp als bedoeld in artikel 121 van de Gemeentewet regelen.

6.2. Volgens de rechtbank is bovenvermeld onderwerp uitputtend geregeld in de Nbw 1998 en is de regeling van dit onderwerp in de Monumentenverordening derhalve in strijd met de Nbw 1998. Zij baseert dit oordeel op de wetsgeschiedenis en de mate van gedetailleerdheid van de bepalingen van de Nbw 1998.

De Afdeling komt tot een ander oordeel. Uit de door de rechtbank aangehaalde passages uit de geschiedenis van de totstandkoming van hoofdstuk IV van de Nbw 1998 blijkt de destijds door de regering gevoelde noodzaak om een wettelijke regeling te treffen ter bescherming van waardevolle landschapsgezichten. Uit de memorie van toelichting op de Nbw 1998 (Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, blz. 53) blijkt voorts dat gekozen is voor bescherming van een aangewezen landschapsgezicht door middel van het bestemmingsplan, analoog aan de regeling voor de bescherming van stads- en dorpsgezichten, aangezien aantastingen van de ruimtelijke structuur als voornaamste bedreigingen van cultuurhistorisch waardevolle landschappen kunnen worden aangemerkt. Verwacht werd dat het instrument van aanwijzing via de doorwerking in de ruimtelijke ordening zou bijdragen aan en een stimulans zou vormen voor de bescherming van landschapsgezichten. Bij de beschermde stads- en dorpsgezichten zijn daar goede ervaringen mee opgedaan, aldus de memorie van toelichting. Deze passages bieden geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de wetgever met de regeling in hoofdstuk IV van de Nbw 1998 een uitputtende regeling heeft willen treffen. De geschiedenis van de totstandkoming van deze regeling biedt ook overigens geen steun voor dat oordeel. De enkele omstandigheid dat de wetgever de bevoegdheid tot aanwijzing van een landschap als beschermd landschapsgezicht aan het college van gedeputeerde staten heeft toegekend, betekent voorts niet dat de wetgever aanvullende gemeentelijke regels heeft willen uitsluiten. De door de rechtbank vermelde mate van gedetailleerdheid van de regeling van de bescherming van landschappen in de Nbw 1998 geeft evenmin grond voor het oordeel dat die regeling uitputtend bedoeld is.

De rechtbank is derhalve ten onrechte tot het oordeel gekomen dat hoofdstuk IV van de Nbw 1998 uitputtend is en dat hoofdstuk 4 van de Monumentenverordening om die reden met hoofdstuk IV van de Nbw 1998 in strijd is.

6.3. De rechtbank heeft voorts overwogen dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 23 en volgende van de Nbw 1998 blijkt dat de wetgever uitdrukkelijk heeft gekozen voor bescherming via de instrumenten van de ruimtelijke ordening, omdat op die wijze effectieve bescherming mogelijk is zonder dat een direct aanwijzingsinstrument op grond van de Nbw 1998

nodig is. Daarin ligt volgens de rechtbank besloten dat de wetgever ervan is uitgegaan dat op gemeentelijk niveau de bescherming van landschapsgezichten voldoende wordt gediend met het gebruik van de instrumenten van de ruimtelijke ordening.

[wederpartij sub 1] en Green Spirit stellen zich in aansluiting daarop op het standpunt dat hoofdstuk 4 van de Monumentenverordening in strijd is met de Nbw 1998. Nu de wetgever uitdrukkelijk heeft gekozen voor instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), staat het de gemeenteraad volgens hen niet vrij om in een aanvullende verordening een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen met daaraan gekoppeld een vergunningplicht. Zij wijzen er daarbij op dat de procedures in het kader van de Wro met meer waarborgen zijn omgeven dan het vergunningstelsel op grond van de Monumentenverordening.

De Afdeling ziet voor dit standpunt geen grond. De enkele omstandigheid dat de formele wetgever het niet nodig heeft gevonden om een aanwijzingsbevoegdheid met een vergunningstelsel in de Nbw 1998 op te nemen, betekent niet dat de lagere regelgever daar niet voor mag kiezen. De gemeenteraad mag zijn eigen afweging maken en de verordeningen maken die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Voor zover [wederpartij sub 1] en Green Spirit menen dat aan de regeling verbindende kracht moet worden ontzegd omdat de raad niet in redelijkheid tot de vaststelling van die regeling heeft kunnen komen, overweegt de Afdeling dat de rechter niet tot taak heeft om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de daarbij betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. De rechter dient, gelet op de ruimte die de regelgever ter zake toekomt, terughoudendheid te betrachten bij de toetsing of het bestuursorgaan in redelijkheid heeft kunnen komen tot het besluit tot vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift. Hetgeen door [wederpartij sub 1] en Green Spirit is gesteld geeft geen aanleiding voor het oordeel dat hoofdstuk 4 van de Monumentenverordening in strijd is met de Nbw 1998 of dat de gemeenteraad, gegeven de regeling in de Nbw 1998, bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot vaststelling van de regeling in de Monumentenverordening heeft kunnen komen.

6.4. Het in de Monumentenverordening gekozen instrument van de aanwijzing van gemeentelijke landschapsmonumenten doorkruist ook overigens niet de werking van hoofdstuk IV van de Nbw 1998. Doorkruising wordt voorkomen doordat in de Monumentenverordening bepalingen zijn opgenomen die uitsluiten dat een gemeentelijke aanwijzing betrekking heeft op een krachtens de Nbw 1998 aangewezen landschapsgezicht.

6.5. Uit het voorgaande volgt dat de door het college bij het besluit van 20 oktober 2009 toegepaste bepalingen van de Monumentenverordening niet in strijd zijn met de Nbw 1998.

7. [wederpartij sub 1] en Green Spirit hebben in beroep bij de rechtbank betoogd dat hoofdstuk 4 van de Monumentenverordening ook in strijd is met andere hogere regelgeving. De Afdeling ziet aanleiding die gronden thans te bespreken in het kader van de beoordeling van de vraag of de rechtbank hoofdstuk 4 terecht, zij het op andere gronden, voor onverbindend heeft gehouden.

7.1. Blijkens de aanhef strekt de Monumentenverordening mede ter uitvoering van het bepaalde in de Conventie van Firenze, waarmee wordt bedoeld het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees Landschapsverdrag (Trb. 2005, 23). Ingevolge dit verdrag, dat is opgesteld in het kader van de Raad van Europa, is Nederland verplicht een aantal algemene en specifieke

maatregelen uit te voeren met het oog op de bescherming en het beheer van landschappen. Daartoe behoren de erkenning van de betekenis van landschappen in wetgeving en het formuleren en implementeren van landschapsbeleid. In artikel 4 is bepaald dat elke partij het verdrag uitvoert overeenkomstig haar eigen verdeling van bevoegdheden.

Uitvoering van het verdrag vindt plaats in het kader van de Wro en de Natuurbeschermingswet (Kamerstukken II 2004/05, 30 113, A en nr. 1, blz. 7). Dit neemt niet weg dat, indien aanvulling daarvan volgens nationaal recht mogelijk is, aan het verdrag ook uitvoering kan worden gegeven door middel van gemeentelijke verordeningen.

Het betoog van [wederpartij sub 1] en Green Spirit dat de Monumentenverordening in strijd met het verdrag is omdat het daarin opgenomen, aan een aanwijzing verbonden vergunningstelsel tot een toename van de administratieve lastendruk leidt, slaagt niet. Uit de bepalingen van het verdrag volgt niet dat de administratieve lastendruk niet mag toenemen. Opmerkingen in de toelichtende nota bij het verdrag (Kamerstukken II 2004/05, 30 113, A en nr. 1, blz. 8) kunnen niet tot een andere conclusie leiden.

7.2. Het betoog van [wederpartij sub 1] en Green Spirit dat de regeling in de Monumentenverordening in strijd is met artikel 5:48 van het Burgerlijk Wetboek, omdat zij aan eigenaren de bevoegdheid ontnemt hun erf af te scheiden, slaagt evenmin. De Monumentenverordening bevat geen verbod om erfafscheidingen te plaatsen, als door hen bedoeld. Het betoog leidt reeds daarom niet tot de conclusie dat de Monumentenverordening in zoverre onverbindend is.

7.3. [wederpartij sub 1] heeft aangevoerd dat met de regeling in de Monumentenverordening een terrein wordt betreden dat niet tot de gemeentelijke huishouding, maar tot de huishouding van de provincie Utrecht behoort. Landschapswaarden worden volgens hem beschermd door de Verordening bescherming natuur en landschap provincie Utrecht 1996 (hierna: VNL).

De Afdeling overweegt dat hoofdstuk 4 van de Monumentenverordening en de VNL voorzien in hetzelfde onderwerp, namelijk de bescherming van landschappen. Dit neemt niet weg dat de gemeente aanvullende regels mag stellen, mits de VNL dit onderwerp niet uitputtend regelt en de aanvullende regels niet in strijd zijn met de VNL.

De VNL stelt regels voor een aantal gedragingen die het landschap kunnen verstoren. Dit zijn gedragingen als het plaatsen van opschriften, aankondigingen en afbeeldingen, het storten, bergen en opslaan van materialen, het ligplaats nemen van schepen, het toebrengen van schade aan rietkragen, moerasstroken en natuuroevers, en het realiseren van havens of aanlegplaatsen. De VNL bevat weliswaar een uitgebreide regeling, maar zij ziet vooral op het voorkomen van verstoringen van landschappen in algemene zin en niet op de bescherming van specifieke, daartoe aangewezen landschappen als bedoeld in de Monumentenverordening. De VNL is niet uitputtend bedoeld en belet de gemeente niet om aanvullende regels te stellen.

Niet gesteld of gebleken is dat hoofdstuk 4 van de Monumentenverordening anderszins in strijd met de VNL is. Daarbij merkt de Afdeling ter informatie nog wel op dat dit uiteraard niet uitsluit dat een besluit op een aanvraag om vergunning te verlenen voor wijziging van een aangewezen

landschapsmonument, onder de specifieke omstandigheden van dat geval met de VNL in strijd kan komen. Die eventuele strijd kan in een procedure over dat besluit aan de orde worden gesteld.

Het betoog slaagt niet.

7.4. Er is geen grond voor het oordeel dat de in hoofdstuk 4 van de Monumentenverordening opgenomen regeling voor aanwijzing van beschermde landschapsmonumenten onverbindend is wegens strijd met een andere hogere regeling dan de Nbw 1998.

8. Gelet op de conclusies in 6.5 en 7.4 is niet gebleken dat het college niet bevoegd was met toepassing van de Monumentenverordening een beschermd gemeentelijk landschapsmonument aan te wijzen.

De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraken dienen te worden vernietigd.

9. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, overweegt de Afdeling als volgt.

Beoordeling van de gronden in beroep

10. [wederpartij sub 1] en Green Spirit hebben ter zitting hun beroepsgrond met betrekking tot de advisering door de monumentencommissie ingetrokken.

11. [wederpartij sub 1] en Green Spirit hebben aangevoerd dat het college hun bezwaren tegen de vermelding van activiteiten onder het opschrift "niet doen" in bijlage 2 bij het besluit van 20 oktober 2009, ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Volgens hen bevat de bijlage in zoverre geen beleidsregels. Green Spirit heeft hiertoe in het bijzonder aangevoerd dat het onderdeel "oorspronkelijk stuifzandgebied" een zaaksgebonden beschikking is, omdat dit onderdeel uitsluitend betrekking heeft op het terrein van camping Bospark bilthoven en de bijlage in zoverre derhalve niet van algemene strekking is.

11.1. Blijkens het dictum strekt het besluit van 20 oktober 2009 niet alleen tot aanwijzing van het gebied De biltse Duinen als beschermd gemeentelijk landschapsmonument, maar ook tot vaststelling van criteria waaraan eventuele aanvragen om vergunning zullen worden getoetst. Die criteria zijn opgenomen in bijlage 2 bij dat besluit. Daarbij is onderscheid gemaakt naar vier deelgebieden, te weten "De Pan", "Stuifduinen", "Stuifzandgebied" en "Oorspronkelijk stuifzandgebied en Stuifwal".

Het besluit bevat in zoverre beleidsregels met betrekking tot de uitoefening van de aan het college toekomende bevoegdheid tot vergunningverlening als bedoeld in artikel 23 van de Monumentenverordening. De omstandigheid dat het terrein van camping Bospark bilthoven geheel binnen de grenzen van één van de deelgebieden is gelegen, betekent niet dat de bijlage in zoverre geen algemene regel bevat. Voor het deelgebied "Oorspronkelijk stuifzandgebied en Stuifwal", waartoe niet alleen het terrein van de camping maar ook dat van de golfclub en de tennisbanen behoort, is in algemene termen vermeld hoe het college zijn bevoegdheid tot besluiten op aanvragen om vergunning zal uitoefenen. De vastgestelde criteria zijn voor herhaalde toepassing vatbaar. De bijlage behelst voor wat deze criteria betreft derhalve geen beschikking.

Nu tegen een besluit tot vaststelling van beleidsregels geen bezwaar en beroep openstaat, heeft het college de bezwaren van [wederpartij sub 1] en Green Spirit tegen de vastgestelde criteria voor vergunningverlening terecht niet-ontvankelijk verklaard.

12. Green Spirit heeft betoogd dat het college het besluit van 20 oktober 2009 niet deugdelijk heeft voorbereid, omdat het haar ten onrechte niet in de gelegenheid heeft gesteld zienswijzen in te dienen als bedoeld in artikel 4:8 van de Awb en omdat het haar, anders dan de andere grondeigenaren, ten onrechte niet van meet af aan bij de besluitvorming heeft betrokken.

12.1. Blijkens de zienswijzennota, behorende bij het besluit van 20 oktober 2009, heeft Green Spirit haar zienswijze over het voornemen tot aanwijzing van De biltse Duinen als beschermd gemeentelijk landschapsmonument naar voren gebracht. Green Spirit heeft haar standpunt voorts tijdens de hoorzitting in de bezwaarschriftenprocedure naar voren kunnen brengen. Daarmee zijn eventuele schendingen bij de voorbereiding van het besluit tot aanwijzing genoegzaam hersteld. Het betoog faalt.

13. Het betoog van Green Spirit dat het college zijn bevoegdheid heeft overschreden door het terrein van de camping als onderdeel van het landschapsmonument aan te wijzen, faalt eveneens. Het verzoek van de vereniging om aanwijzing van het landschapsmonument had weliswaar geen betrekking op het terrein van de camping, doch dit betekent niet dat het college dit terrein niet mocht aanwijzen. Het college is bevoegd ambtshalve landschapsmonumenten aan te wijzen.

14. Het betoog van [wederpartij sub 1] dat het besluit tot aanwijzing indruist tegen het besluit van de ministers van Financiën en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 31 augustus 2006 om zijn perceel tot 'landgoed niet opengesteld voor publiek' te verklaren, faalt eveneens. Bedoeld besluit, waarbij landgoed "De Perelaer" is aangemerkt als landgoed in de zin van artikel 1 van de Natuurschoonwet, is een fiscaal besluit. De omstandigheid dat bij de belastingen wordt uitgegaan van de situatie dat het landgoed niet voor het publiek is opengesteld, betekent niet dat die situatie niet mag worden gewijzigd en staat niet in de weg aan aanwijzing van het landgoed als gemeentelijke landschapsmonument. Overigens strekt het besluit tot aanwijzing niet tot openstelling van het landgoed voor het publiek.

15. Green Spirit heeft betoogd dat niet is gebleken dat de opsteller van het rapport dat aan de aanwijzing ten grondslag is gelegd, over voldoende expertise ten aanzien van ecologische en natuurwaarden beschikt. Voorts wordt in het onderzoeksrapport en het aanwijzingsbesluit volgens haar onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen van de aanwijzing voor de flora en fauna in De biltse Duinen. Het rapport heeft volgens Green Spirit voorts geen betrekking op camping Het Bosspark en kan daarom niet ten grondslag worden gelegd aan de aanwijzing van dat deel van De biltse Duinen.

15.1. Het besluit van 20 oktober 2009 verwijst naar het in 2008 opgestelde rapport "Gemeentelijk landschapsmonument De biltse Duinen" van Marcelis Wolak Landschapsarchitectuur. Dit rapport is voor het college aanleiding geweest De biltse Duinen als beschermd gemeentelijk landschapsmonument aan te wijzen.

15.2. Het college heeft erop gewezen dat met het aanwijzingsbesluit niet wordt beoogd ecologische en natuurwaarden te beschermen. Deze waarden zijn daarom ook geen voorwerp van onderzoek geweest. Gelet hierop is de expertise van de deskundige op het terrein van ecologische en natuurwaarden volgens het college minder relevant.

Dit standpunt acht de Afdeling niet onjuist. Ecologische en natuurwaarden worden beschermd door andere wettelijke regelingen. Met aanwijzing van De biltse Duinen als beschermd gemeentelijk landschapsmonument worden geen activiteiten toegestaan die deze waarden kunnen schaden. De aanwijzing voorziet bijvoorbeeld niet in openstelling van het gebied voor publiek. De door Green Spirit gevreesde gevolgen van openstelling voor de flora en fauna in het gebied, behoeft het college daarom niet bij het nemen van zijn besluit tot aanwijzing te betrekken. Die gevolgen spelen mogelijk wel een rol bij de beoordeling van aanvragen om vergunning als bedoeld in artikel 23 van de Monumentenverordening.

Het rapport bevat een kaart met de begrenzing van De biltse Duinen. Daaruit blijkt dat het campingterrein deel uitmaakt van de landschappelijke eenheid waarop het rapport betrekking heeft. Het betoog dat het rapport geen betrekking heeft op het campingterrein, mist derhalve feitelijke grondslag.

Deze gronden slagen niet.

16. [wederpartij sub 1] en Green Spirit bestrijden de monumentale en landschappelijke waarden van De biltse Duinen als geheel en van hun percelen in het bijzonder.

[wederpartij sub 1] stelt in dit verband dat zijn perceel slechts één open zandgebiedje omvat en dat dit van beperkte omvang is. Uit het rapport "De biltse Duinen; Onderzoek naar de ecologische kwaliteit en ontwikkelingsmogelijkheden van enkele stuifzandrelicten" van Grontmij van 30 november 2009, volgt dat dit een stuifzandrelict oftewel een stuifzandoverblijfsel is. Het college heeft zijn perceel voorts niet kunnen aanmerken als "stuifduinen", aldus [wederpartij sub 1]. Het gebied De biltse Duinen is geen actief stuifzandgebied. Volgens [wederpartij sub 1] staat het rapport van Grontmij in zoverre lijnrecht tegenover het rapport van Marcelis Wolak.

Green Spirit stelt in dit verband dat het gebied De biltse Duinen niet uniek is. Hetgeen is overgebleven van het stuifzandgebied is volgens haar niet de moeite waard om als landschap te beschermen. Bovendien blijkt uit het rapport van Marcelis Wolak niet dat het gebied kwalificeert als stuifzandgebied. Voorts heeft het campingterrein volgens Green Spirit geen stuifduinen of een open zandvlakte en voldoet het daarom niet aan de typerende kenmerken van het landschapsmonument. Met verwijzing naar het rapport "Landschappelijke waarden Bospark bilthoven" van Grontmij van 28 januari 2011 stelt zij dat het campingterrein niet herkenbaar is als typisch voormalig stuifzandgebied.

16.1. Blijkens de zogenoemde redengevende omschrijving van het besluit van 20 oktober 2009 vormt het gebied De biltse Duinen volgens het college een samenhangend landschapselement. Het college acht het gebied van algemeen belang vanwege zijn beeldkwaliteit, de onderlinge ruimtelijke en structurele samenhang, zijn wetenschappelijke, cultuurhistorische en landschappelijke waarden en uniciteit.

In het rapport van Marcelis Wolak wordt het ontstaan van het landschap van De biltse Duinen beschreven en geïllustreerd met afbeeldingen van historische kaarten vanaf ongeveer 1850. Landschappelijk gezien maken de biltse Duinen volgens het rapport onderdeel uit van het voorheen zeer uitgestrekte stuifzandgebied op de Utrechtse Heuvelrug. Nagenoeg alle overige open zanden op de heuvelrug zijn inmiddels bebost en, anders dan de biltse Duinen, niet gemakkelijk herkenbaar als stuifzandlandschap. Onderkend wordt dat de biltse Duinen geen actieve stuifzanden meer zijn. Het

gebied De biltse Duinen wordt in het rapport gekarakteriseerd als een landschappelijke eenheid, die bestaat uit een pan, stuifduinen en open zandvlaktes. Die landschappelijke eenheid van uitgestoven laagtes en opgestoven stuifduinenrijen is volgens het rapport in het huidige gebied nog markant te zien door de paardenweiden in de laaggelegen pan, de zandvlakte en de met dennen beplante heuveltjes. De landschappelijke waarde van het gebied is gelegen in de samenhang tussen deze drie karakteristieke onderdelen. Het rapport vermeldt als andere kwaliteiten het aantrekkelijke en natuurlijke beeld van het gebied en de landschappelijke en natuurlijke diversiteit in het gebied.

16.2. Het rapport van Grontmij van 30 november 2009 heeft betrekking op het perceel van [wederpartij sub 1] en het naastgelegen perceel. Het rapport gaat in op de ecologische kwaliteit van de stuifzandrelicten op deze percelen, de invloed van betreding en de mogelijkheden voor optimalisatie van de ecologische kwaliteit door beheer.

Het rapport van Grontmij van 28 januari 2011 heeft betrekking op het terrein van camping Bospark bilthoven en gaat in op de landschappelijke waarden van dat terrein aan de hand van de criteria uniciteit, oorspronkelijkheid en herkenbaarheid. Geconcludeerd wordt dat het gebied De biltse Duinen, inclusief het campingterrein, niet kan worden aangemerkt als bestaand stuifzandgebied, omdat geen verstuiving plaatsvindt, en dat het slechts een klein deel beslaat van het totale areaal aan voormalige stuifzandgebieden in Nederland. De oorspronkelijkheid van de bodemopbouw van het campingterrein is volgens het rapport voorts sterk beperkt door aanleg van infrastructuur, kabels en leidingen en bebouwing. Door de vlakke bodem, het ontbreken van een natuurlijke stuifzandbegroeiing en de aanwezigheid van bomen en opstallen is het terrein niet een herkenbaar voormalig stuifzandgebied, aldus het rapport.

16.3. Uit de rapporten van Grontmij volgt niet dat het aangewezen gebied geen landschappelijke eenheid is met de in het rapport van Marcelis Wolak vermelde kwaliteiten. Evenmin volgt daaruit dat het perceel van [wederpartij sub 1] en het campingterrein daar niet toe behoren. Bij beide zijn kenmerken van een stuifzandlandschap waar te nemen, zoals het stuifzandrelief op het perceel van [wederpartij sub 1] en de in het rapport van Grontmij van 28 januari 2011 beschreven zandheuvel van meer dan vier meter hoog, open zand van ongeveer 0,2 ha en een langgerekte stuifrug van enkele meters hoog op het terrein van de camping. Dat de huidige functies de biltse Duinen wellicht minder herkenbaar maken, doet daar niet aan af. De enkele vaststelling dat in het gebied geen verstuiving meer plaatsvindt en dat het gebied een klein deel beslaat van het totale areaal aan voormalige stuifzandgebieden in Nederland of in de regio doet op zichzelf voorts niet af aan het oordeel van het college dat het huidige landschap bijzonder is.

16.4. Blijkens de kaart in bijlage 2 bij het aanwijzingsbesluit heeft het college het perceel van [wederpartij sub 1] gekarakteriseerd als "stuifduinen". Dit onderdeel van het landschapselement bestaat volgens het besluit uit een veelheid van kleine heuvels (duinen), die tegen verstuiving zijn vastgelegd door aanplant van grove dennen en inlandse eiken. Deze beschrijving van eigenschappen komt overeen met die in het rapport van Marcelis Wolak. Uit het rapport van Grontmij van 30 november 2009, dat gaat over een stuifzandrelief op het perceel van [wederpartij sub 1], volgt niet dat het perceel deze eigenschappen niet heeft. [wederpartij sub 1] heeft ook overigens niet aannemelijk gemaakt dat het college zijn perceel ten onrechte als "stuifduinen" in deze zin heeft aangemerkt.

16.5. In hetgeen [wederpartij sub 1] en Green Spirit hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het gebied De biltse Duinen, met inbegrip van de percelen van [wederpartij sub 1] en Green Spirit, van algemeen belang is vanwege zijn cultuurhistorische en landschappelijke waarden.

17. [wederpartij sub 1] en Green Spirit hebben betoogd dat het college zijn bevoegdheid om een landschapsmonument aan te wijzen heeft gebruikt voor een ander doel dan de bescherming van het landschap, namelijk om de toegankelijkheid van het gebied te verbeteren. Het college heeft volgens hen aldus gehandeld in strijd met artikel 3:3 van de Awb.

17.1. Blijkens het rapport van Marcelis Wolak was een discussie over het plaatsen van erfafscheidingen en de door gemeente en recreanten gewenste toegankelijkheid van de biltse Duinen aanleiding voor bescherming van de waarden van het gebied. Dit betekent echter niet dat de toegankelijkheid van het gebied ook het doel van de aanwijzing is. Uit het besluit van 20 oktober 2009, met name de daarbij behorende zienswijzennota, en het besluit op bezwaar blijkt niet dat de toegankelijkheid bij de afweging in het kader van de aanwijzing een rol heeft gespeeld. Van strijd met artikel 3:3 van de Awb is dan ook niet gebleken. Dit betoog faalt derhalve.

18. [wederpartij sub 1] en Green Spirit hebben voorts betoogd dat het college de bij de aanwijzing betrokken belangen niet redelijk heeft afgewogen. Zij voeren aan dat de noodzaak tot aanwijzen ontbreekt, omdat de biltse Duinen al voldoende worden beschermd via het bestemmingsplan, de VNL, het streekplan en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). [wederpartij sub 1] voert voorts aan dat het belang van openbare toegankelijkheid van de biltse Duinen niet zwaarder mag wegen dan het algemeen belang dat gebaat is bij afsluiting van het gebied zodat de natuur zich kan ontwikkelen. Hij heeft daarbij gewezen op het rapport van Grontmij van 30 november 2009, waaruit blijkt dat afsluiting van zijn perceel leidt tot minder verstoring van de bodem, terwijl betreding niet noodzakelijk is om de stuifzandrelicten te behouden. Green Spirit voert aan dat zij door de aanwijzing grote nadelige gevolgen zal ondervinden, die onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Zij stelt dat het gebruik en de exploitatie van de camping ernstig zullen worden belemmerd en wijst daartoe op enkele criteria in de bij het besluit van 20 oktober 2009 gestelde beleidsregels over toegankelijkheid en aanleg van bomen en struiken. Voorts stelt zij dat de aanwijzing leidt tot verzwaring van de lastendruk in verband met de vergunningplicht en tot rechtsonzekerheid vanwege de onduidelijkheid over de vraag voor welke activiteiten precies vergunning nodig is. Ook stelt zij dat de waarde van het bedrijf door de aanwijzing zal verminderen en dat zij onevenredig wordt gehinderd in haar plannen de camping te herstructureren.

18.1. Het college heeft gesteld dat de bescherming van het landschapsmonument niet is ingegeven door natuurwaarden, maar door cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Die waarden worden volgens het college niet beschermd door een wet, provinciale verordening, EHS, streekplan of het bestemmingsplan. Het college erkent dat het aanwijzen van De biltse Duinen als beschermd gemeentelijk landschapsmonument leidt tot beperkingen voor de eigenaars en gebruikers van de gronden binnen dit gebied. Het acht deze beperkingen echter niet zodanig ingrijpend dat het, gelet op het belang van bescherming van het gebied, redelijkerwijs niet tot aanwijzing zou kunnen komen.

18.2. Zoals volgt uit hetgeen hierboven onder 8 is overwogen, was het college bevoegd om voor de bescherming van landschappelijke waarden te kiezen voor aanwijzing van een gebied als

beschermd gemeentelijk landschapsmonument als bedoeld in de Monumentenverordening. Met het oog op die bescherming heeft de aanwijzing een toegevoegde waarde ten opzichte van de bescherming die op grond van de andere regelingen wordt geboden, in ieder geval zolang het bestemmingsplan nog niet overeenkomstig artikel 22 van de Monumentenverordening is vastgesteld.

Het aanwijzingsbesluit voorziet niet in openbare toegankelijkheid van het gebied. Het belang van toegankelijkheid is ook niet bij het nemen van het bestreden besluit betrokken. Het betoog van [wederpartij sub 1] en Green Spirit dat het college bij de afweging van de betrokken belangen te veel gewicht heeft toegekend aan dit belang, slaagt reeds daarom niet.

De aanvaardbaarheid en de toepassing van de bij het besluit tot aanwijzing vastgestelde beleidsregels zijn in deze procedure voorts niet aan de orde.

[wederpartij sub 1] en Green Spirit hebben niet aannemelijk gemaakt dat het college bij afweging van de betrokken belangen, het algemene belang dat is gediend met bescherming van het landschap niet heeft mogen laten prevaleren boven hun belangen.

Het betoog faalt.

19. Green Spirit heeft ten slotte aangevoerd dat het college het vertrouwensbeginsel heeft geschonden. Het college was op de hoogte van haar voornemen de camping te herstructureren, maar heeft zich bij besprekingen over haar voornemen niet uitgelaten over mogelijke beperkingen die aan die herstructurering in de weg zouden staan.

19.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de aanwijzing niet in de weg staat aan herstructurering van de camping. Bij die herstructurering zal echter de bescherming van de landschappelijke waarden van het gebied moeten worden betrokken.

Gelet hierop en nu niet is gebleken dat tijdens de besprekingen toezeggingen zijn gedaan waaraan Green Spirit het vertrouwen kan ontlennen dat zij zonder meer tot herstructurering kan overgaan, slaagt het betoog niet.

20. De beroepen van [wederpartij sub 1] en Green Spirit zijn ongegrond.

Proceskosten

21. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Utrecht van 27 mei 2011 in zaken nrs. 10/2431 en 10/2444;

III. verklaart de beroepen van [wederpartij sub 1] en Green Spirit tegen het besluit van het college van 15 juni 2010 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Visser

voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 januari 2013

148.