

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ7666
Datum uitspraak	10 april 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 december 2009 hebben de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) en de staatssecretaris van Financiën besloten de onroerende zaak [landgoed], kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie [...], nr. [...] niet aan te merken als landgoed als bedoeld in artikel 1 van de Natuurschoonwet 1928 (hierna: Nsw).

Volledige tekst

201206167/1/A2.

Datum uitspraak: 10 april 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Economische Zaken Landbouw en Innovatie (thans: Economische Zaken) en de de staatssecretaris van Financiën,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 10 mei 2012 in zaak nr. 10/725 in het geding tussen:

[wederpartijen], wonend te [woonplaats]

en

de staatssecretarissen.

Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2009 hebben de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) en de staatssecretaris van Financiën besloten de onroerende zaak [landgoed], kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie [...], nr. [...] niet aan te merken als landgoed als bedoeld in artikel 1 van de Natuurschoonwet 1928 (hierna: Nsw).

Bij besluit van 15 juli 2010 hebben de staatssecretarissen het door [wederpartijen] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 mei 2012 heeft de rechtbank het door [wederpartijen] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 15 juli 2010 vernietigd, het besluit van

10 december 2009 herroepen, bepaald dat het verzoek om rangschikking wordt toegewezen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de staatssecretarissen hoger beroep ingesteld.

[wederpartijen] hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 februari 2013, waar de staatssecretarissen, vertegenwoordigd door mr. S.G.A Peeters, werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken, en [wederpartij b], in persoon en bijgestaan door mr. M.M. Breukers, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Nsw, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang, verstaat deze wet onder landgoed een in Nederland gelegen, geheel of gedeeltelijk met natuurterreinen, bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaak - daaronder begrepen die waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter van het landgoed passende, opstallen voorkomen - voor zover het blijven voortbestaan van die onroerende zaak in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is.

Ingevolge het bepaalde onder b wordt onder eigenaar verstaan:

1°. de eigenaar van een onroerende zaak die niet is bezwaard met het beperkt recht van vruchtgebruik of, behoudens in gevallen als bedoeld in het derde lid, dat van erfpacht;

2°. de vruchtgebruiker of, behoudens in gevallen als bedoeld in het derde lid, de erfpachter.

Ingevolge het tweede lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld inzake de voorwaarden waaraan een onroerende zaak moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als landgoed.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, doet de eigenaar die zijn onroerende zaak wenst aangemerkt te zien als een landgoed, aan de minister een daartoe strekkend verzoek dat wordt ingediend bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans: de minister van Economische Zaken).

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 (hierna: het RNw), wordt in dit besluit verstaan onder buitenplaats, een onroerende zaak met daarop gelegen een in oorsprong versterkt huis, een kasteel, een buitenhuis of een landhuis, eventueel met bijgebouwen, met een architectonisch daarmee verbonden historische tuin of historisch park van ten minste één hectare waarvan de aanleg dateert van vóór 1850 en herkenbaar aanwezig is, indien dit complex, dan wel ten minste één van de onderdelen daarvan, een beschermd monument is dat is ingeschreven in een register als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Monumentenwet 1988.

2. [wederpartijen] hebben, tezamen met de [moeder] van [wederpartij a], op 26 mei 2009 verzocht om rangschikking van het gehele perceel kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie [...], nr. [...], plaatselijk bekend [locatie] te [plaats] (hierna: [landgoed]), als landgoed als bedoeld in artikel 1 van de Nsw. Bij brief van 17 juni 2009 heeft de teammanager Uitvoering van de dienst Regelingen van het ministerie van LNV medegedeeld dat, omdat [moeder] vruchtgebruiker is van een 0,47 ha groot gedeelte van het perceel, zij zelf een verzoek om rangschikking dient te doen voor dat gedeelte. [wederpartijen] dienden een verzoek te doen voor het 1,04 ha grote gedeelte van het perceel waarop geen recht van vruchtgebruik rust.

[wederpartijen] hebben dit verzoek vervolgens op 13 juli 2009 ingediend. Bij besluit van 10 december 2009, kenmerk DR 09/1127, is beslist op de op 27 mei 2009 ingekomen aanvraag van [wederpartijen]. Blijkens dit besluit heeft dit betrekking op het 1,04 ha grote gedeelte dat in onverdeelde eigendom is bij [wederpartijen]. Bij besluit van dezelfde datum is tevens beslist op de aanvraag van [moeder], kenmerk DR 09/1706. Dit besluit betrof het 0,47 ha grote gedeelte, waarop het recht van vruchtgebruik rust.

3. De staatssecretarissen hebben bij het besluit van 15 juli 2010 de afwijzing van het verzoek om rangschikking gehandhaafd, omdat op het perceel weliswaar een historische buitenplaats is gelegen, maar aanvrager niet heeft aangetoond dat voldoende elementen van de historische tuin aanwezig zijn om tot rangschikking over te gaan. In beroep hebben [wederpartijen] twee rapporten overgelegd: het rapport "Onderzoek erfbestrating [landgoed]" van ir. J.H. Sinke van 27 september 2010 en het rapport "Tuinhistorische verkenning [hofstede] te Oostkapelle" van drs. R.H.M. van Immerseel van 8 februari 2011. Naar aanleiding van de indiening van deze rapporten heeft de rechtbank de Stichting Advisering bestuursrechtspraak (hierna: StAB) verzocht een onderzoek in te stellen. De StAB heeft op 24 februari 2012 advies uitgebracht. De staatssecretarissen hebben vervolgens op dit verslag gereageerd bij brief van 27 maart 2012.

4. De staatssecretarissen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de oorspronkelijke aanvraag van 26 mei 2009 ten onrechte is gesplitst en twee afzonderlijke beslissingen zijn genomen en ten onrechte heeft geoordeeld dat om die reden het besluit van 15 juli 2010 mede had moeten zien op de op 13 juli 2009 door [moeder] ingediende aanvraag. Zij voeren aan dat de rechtbank het beroep van [moeder] niet-ontvankelijk had moeten verklaren.

4.1. Het beroep bij de rechtbank is uitsluitend ingediend door [wederpartijen] en niet door [moeder]. In zoverre mist het betoog van de staatssecretarissen feitelijk grondslag.

Het bezwaar van [wederpartijen] is expliciet gericht tegen het besluit van 10 december 2009, kenmerk DR 09/1127. Weliswaar is blijkens de aanhef beslist op de op 27 mei 2009 ingekomen aanvraag, maar nu dit besluit blijkens de inhoud ervan uitsluitend het 1,04 ha grote perceelsgedeelte betrof en op dezelfde dag een afzonderlijk besluit is genomen over het 0,47 ha grote perceelsgedeelte, moet de aanvraag, zoals die op 13 juli 2009 is ingediend, worden aangemerkt als een wijziging van de aanvraag van 26 mei 2009. Het bezwaarschrift is niet gericht tegen de gevolgde procedure en de gang van zaken, voorafgaand aan de indiening van de gewijzigde aanvraag van 13 juli 2009. Het besluit van 15 juli 2010 is derhalve uitsluitend een heroverweging van het aan [wederpartijen] gerichte besluit van 10 december 2009 over het het perceelsgedeelte van 1,04 ha.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de aanvraag van 26 mei 2009 terecht voor het hele perceel is gedaan door [wederpartijen] en door [moeder] en dat deze nadien ten onrechte is gesplitst. Nu evenwel het bezwaar uitdrukkelijk betrekking had op het besluit met het kenmerk DR 09/1127, bestond er reeds hierom geen grond dit bezwaar mede betrekking te laten hebben op het besluit met het kenmerk DR 09/1706. Of [wederpartij a] de aanvraag voor het 0,47 ha grote perceelsgedeelte namens [moeder] heeft ingediend en of de bekendmaking van het besluit op die aanvraag op de juiste wijze is geschied, staat derhalve niet ter beoordeling in deze procedure. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt. Nu de rechtbank aan het door haar geconstateerde gebrek geen gevolgen heeft verbonden, kan dit betoog echter niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

5. De staatssecretarissen betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte op basis van het verslag van de StAB van 24 februari 2012 heeft geoordeeld dat in mei 2009 nog verschillende elementen van de historische tuin herkenbaar aanwezig waren. Zij voeren aan dat geen rekening is gehouden met het doel van en de toelichting bij de Nsw. Voorts stellen zij dat, nu zij bevoegd zijn te beslissen op de aanvraag, de rechtbank rekening had moet houden met het beleid dat de staatssecretarissen voeren bij de uitvoering van die wet. De staatssecretarissen hebben verder de door de rechtbank overgenomen conclusie van de StAB bestreden dat in mei 2009 nog verschillende elementen van de historische tuin herkenbaar aanwezig waren. Het verschil van inzicht betreft de oprijlaan, de laanbeplanting aan de noordzijde, de laanbeplanting aan de westzijde, die thans de functie van windsingel heeft, en de grachten.

5.1. Ten aanzien van de vraag of is voldaan aan de van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van het RNw omschreven eis dat een historische tuin herkenbaar aanwezig is, komt de staatssecretarissen beoordelingsvrijheid toe. De staatssecretarissen hebben, onweersproken, aangevoerd dat zij ter zake de volgende gedragslijn hanteren:

- er moeten voldoende oorspronkelijke elementen aanwezig zijn;
- alleen een kavelpatroon is onvoldoende;
- de aanwezigheid van één element is eveneens onvoldoende;
- in een historische tuin vindt men bijvoorbeeld de volgende oude elementen van voor 1850: een gracht, canal, waterpartij, laan, bomengroep, parkbos, (sier)weide, moestuin, tuinornament, zichtas, berceau, haag, pad (verharding), tuinmuur, solitaire boom, beeld, fontein, grafkelder, hekwerk, pergola, plantenbak, poort, prieel trap, tuinbank, tuinhuis of waterput.

Met deze gedragslijn hebben de staatssecretarissen geen onjuiste uitleg van deze bepaling gegeven. Zij konden derhalve aan de hand daarvan beoordelen of [landgoed] voldeed aan de criteria om voor rangschikking in aanmerking te komen.

5.2. Het verzoek om rangschikking heeft geen betrekking op de gehele oorspronkelijke tuin van de buitenplaats, maar alleen op het perceel waarop de bebouwing staat. De staatssecretarissen dienden bij de beoordeling van de aanvraag na te gaan of voldoende herkenbare elementen aanwezig waren van het gedeelte van de historische tuin, dat resteerde na de omzetting van het grootste gedeelte daarvan in bouwland.

De staatssecretarissen betogen terecht dat voor het antwoord op de vraag of de laanbeplanting en de windsingel als herkenbaar element moeten worden aangemerkt, rekening mag worden gehouden met de functie daarvan in de oorspronkelijke toestand en het verband met de buitenplaats als geheel. Onbetwist is dat de tuin van de oorspronkelijke buitenplaats in de eerste helft van de negentiende eeuw voor een groot deel is omgezet in bouwland en weiland. In het verslag van de StAB is over het resterende deel, voor zover hier van belang het volgende vermeld:

"Op de Hattinga-kaart is de situatie bij [landgoed] goed vergelijkbaar met de huidige situatie. De bebouwing die op de kaart in de nabijheid is ingetekend, is ook nu nog terug te vinden in het noordwesten, noorden en oosten van het perceel. Bij [landgoed] is een geometrische tuinaanleg met verschillende lanen en dwarslanen ingetekend. Het is geen precieze rechthoek, het perceel heeft een iets gerend verloop. Deze perceelsvorm is ook nu, evenals in mei 2009, nog redelijk intact. [wederpartijen]. hebben alleen het zuidelijk deel van deze

tuinaanleg in eigendom.
(...)

Een derde belangrijke afbeelding waarop gedeelten van de tuin van [landgoed] zichtbaar zijn, is de Minuutplan van het Kadaster uit de periode 1811-1832. Deze kaarten hebben een uniforme kartering van de grond ten doel ten behoeve van de administratie van grondbelasting en eigendom van onroerende zaken. Per gemeente werden tussen 1811 en 1832 metingen uitgevoerd op basis waarvan de allereerste kadasterkaarten, de zogeheten minuutplannen werden getekend. Tegelijk met de kartering zijn de percelen beschreven in OAT's (Oorspronkelijk Aanwijzende Tafels). (...) Uit de OAT 'Oorspronkelijk aanwijzende tafel der grond-eigenaren en der ongebouwde en gebouwde vaste eigendommen' (ook beschikbaar op watwaswaar.nl) is af te leiden dat [landbouwer] te [plaats], de eigenaar was. De percelen waarop de bebouwing van [landgoed] en de tuin lagen zijn aangeduid als 133 bouwland, 134 water, 135 boomgaard, 136 tuin, 137 huis & erf, 138 water 139 bosch en 140 weiland."

De staatssecretarissen hebben zich in hun reactie van 27 maart 2012 op het standpunt gesteld dat de windsingel aan de westzijde niet als een herkenbaar element van de oorspronkelijke historische tuin kan worden aangemerkt, nu de oorspronkelijke beplanting geheel is verdwenen na de inundatie van Walcheren in 1944. Zij voeren in verband met die inundatie en de watersnoodramp van 1953 voor landgoederen in Zeeland het specifieke beleid dat tuinelementen die daarvoor aanwezig waren en nadien door nieuwe aanplant zijn hersteld, hoewel zij dat feitelijk niet zijn, toch worden aangemerkt als herkenbare elementen van de oorspronkelijke historische tuin. Volgens de staatssecretarissen betekent dit echter niet dat elke beplanting die na de Tweede Wereldoorlog op ongeveer dezelfde plaats is aangeplant als een herkenbaar tuinelement van de historische buitenplaats moet worden aangemerkt. Dit uitgangspunt, dat een ruimere interpretatie van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van het Rnw voor landgoederen in Zeeland dan in andere delen van het land meebrengt, is niet onredelijk.

Nu de huidige windsingel, naar de staatssecretarissen onweersproken hebben gesteld, zich niet onderscheidt van andere windsingels rondom huizen in Zeeland en, zoals zij in hun hogerberoepsschrift hebben betoogd, de windsingel ruim binnen de grenzen van de oorspronkelijke historische tuin is gelegen en de oorspronkelijke beplanting derhalve geen dienst deed als erfafscheiding, hebben zij de conclusie van de StAB gemotiveerd betwist. De rechtbank heeft derhalve deze conclusie ten onrechte overgenomen, zonder in te gaan op hetgeen de staatssecretarissen hadden aangevoerd.

De staatssecretarissen betwisten op zichzelf niet dat op de plaats van de windsingel beplanting heeft gestaan, maar stellen zich op het standpunt dat dit element onvoldoende herkenbaar is, nu een windsingel als hier aan de orde niet kenmerkend was voor de historische tuin, maar algemeen in Zeeland voorkomt, ook bij boerderijen zoals de onderhavige, die in de negentiende eeuw ter plaatse is ontstaan, nadat de oorspronkelijke tuin grotendeels was omgezet in bouwland. Dit standpunt past in de hiervoor weergegeven invulling van de beoordelingsvrijheid van de staatssecretarissen en hun specifiek voor Zeeland gevoerde beleid. [wederpartijen] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de staatssecretarissen in dit geval een uitzondering behoorden te maken. De omstandigheid dat, toen dit perceel nog deel uitmaakte van de historische tuin, op ongeveer dezelfde plaats vergelijkbare bomen hebben gestaan is daartoe onvoldoende.

Voorts konden de staatssecretarissen, gegeven het ter zake voor Zeeland gevoerde beleid,

als uitgangspunt nemen dat de laanbeplanting aan de noordzijde pas als oorspronkelijk element zou kunnen worden aangemerkt, indien deze zich, zoals in de oorspronkelijke situatie waarschijnlijk het geval was, aan weerszijden van een laan zou bevinden. Nu de laanbeplanting ten tijde van de aanvraag slechts aan één zijde aanwezig is, hoefden de staatssecretarissen dit niet als een oorspronkelijk element aan te merken.

Verder konden de staatssecretarissen zich ten aanzien van de grachten in redelijkheid op het standpunt stellen dat de aanwezigheid van restanten van oorspronkelijke elementen onvoldoende is om deze als oorspronkelijk aan te merken. Dat volgens het verslag van de StAB door aanwezige depressies in het terrein de plaats van de oorspronkelijk aanwezige grachten herkenbaar is, betekent derhalve niet dat de staatssecretarissen deze depressies als oorspronkelijke elementen van de historische tuin hadden moeten aanmerken.

Uit het vorenstaande volgt dat, behalve het kavelpatroon van de oorspronkelijke buitenplaats, ten hoogste één oorspronkelijk element aanwezig was, te weten de verharde oprijlaan. Nu dit blijkens de gedragslijn van de staatssecretarissen onvoldoende is om aan te nemen dat de historische tuin bij de buitenplaats [landgoed] voldoende herkenbaar is, is niet meer relevant of die oprijlaan, zoals door [wederpartijen] gesteld en door de staatssecretarissen in twijfel getrokken, op de oorspronkelijke plaats is gelegen. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte geoordeeld dat de staatssecretarissen bij hun besluit van 15 juli 2010 ten onrechte tot de slotsom zijn gekomen dat niet aan de voorwaarden voor rangschikking is voldaan.

5.3. Het betoog slaagt.

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 15 juli 2010 van de staatssecretaris alsnog ongegrond verklaren.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 10 mei 2012 in zaak nr. 10/725;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Lodder, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Lodder
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 april 2013

17.