

uitspraak

RECHTBANK OVERIJSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 14/630

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

████████████████████, eiseres
(gemachtigde: ██████████)

en

De Staatssecretaris van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Financiën,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 april 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder geweigerd om een verklaring van geen bezwaar voor een voorgenomen handeling (in casu het vestigen van een urnenbegrafplaats op een deel van landgoed ██████████) als bedoeld in artikel 3, achtste en negende lid, van de Natuurschoonwet 1928 (hierna: Nsw) af te geven.

Bij besluit van 4 februari 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres gedeeltelijk gegrond verklaard. Verweerder heeft daarbij het primaire besluit herroepen en beslist dat een verklaring van geen bezwaar voor de voorgenomen vestiging van een urnenbegrafplaats wordt verleend waarbij moet worden voldaan aan een viertal voorwaarden en uitgangspunten.

Eiseres heeft bij brief van 14 maart 2014 tegen het bestreden besluit pro forma beroep ingesteld. De gronden zijn op 30 april 2014 bij de rechtbank binnengekomen.

Verweerder heeft op 4 augustus 2014 een verweerschrift ingediend.

Op 13 augustus 2014 heeft eiseres nadere stukken ingebracht.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 29 augustus 2014. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Gemachtigde heeft zich laten bijstaan door ██████████ deskundige op het gebied van de Natuurschoonwet. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door ██████████

Overwegingen

1. Het van toepassing zijnde wettelijke kader luidt als volgt.

Artikel 1, eerste lid, onder a, van de Nsw bepaalt dat in deze wet onder 'landgoed' wordt verstaan: 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.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld inzake de voorwaarden waaraan een onroerende zaak moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als een landgoed. Die voorwaarden betreffen:

a. t/m d. (...);

e. het soort gebruik dat van de terreinen en de opstallen wordt gemaakt.

Deze algemene maatregel van bestuur betreft het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 (hierna: Rangschikkingsbesluit Nsw).

Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Nsw bepaalt dat een als landgoed aangemerkte onroerende zaak niet langer als zodanig wordt beschouwd in de gevallen waarin het karakter van landgoed van de onroerende zaak is aangetast of verloren is gegaan door gebrek aan behoorlijk onderhoud of door andere omstandigheden.

Het vierde lid van dit artikel bepaalt dat in het geval waarin de onroerende zaak, naar het oordeel van Onze Ministers, niet langer als een landgoed wordt aangemerkt ingevolge het eerste lid, onderdeel b, Onze Ministers bij gezamenlijke beschikking beslissen dat de onroerende zaak niet langer als zodanig wordt beschouwd met ingang van de datum van die beschikking.

Het achtste lid van dit artikel bepaalt dat een eigenaar aan onze ministers een verklaring kan vragen dat een door hem voorgenomen handeling niet zal leiden tot een beschikking, als bedoeld in het vierde lid.

Het negende lid van dit artikel bepaalt dat met betrekking tot een gedeelte van de onroerende zaak, het eerste tot en met het achtste lid overeenkomstige toepassing vinden.

Artikel 2, eerste lid, van het Rangschikkingsbesluit Nsw bepaalt dat om als een landgoed te kunnen worden aangemerkt, een onroerende zaak dient te voldoen aan de volgende voorwaarden:

a. t/m c. (...) en

d. het soort gebruik dat van de onroerende zaak wordt gemaakt, maakt geen inbreuk op het natuurschoon.

Artikel 4 van het Rangschikkingsbesluit Nsw bepaalt dat als inbreuk makend op het natuurschoon, bedoeld in artikel 2, tweede lid, in ieder geval wordt beschouwd de omstandigheid dat terreinen die tot de onroerende zaak behoren, zijn ingericht of worden gebruikt:

a. t/m h. (...).

Artikel 5, eerste lid, van het Rangschikkingsbesluit Nsw bepaalt dat, onverminderd het bepaalde in artikel 4, als inbreuk makend op het natuurschoon, bedoeld in artikel 2, tweede lid, in ieder geval niet wordt beschouwd de omstandigheid dat op de onroerende zaak: a t/m h. (...).

De Richtlijn Natuurbegraafplaatsen (hierna: de Richtlijn) is vastgesteld in het Landelijk Technisch Overleg Natuurschoonwet (LTO) van 10 februari 2011. De Richtlijn luidt als volgt:

“Gelet op het niet limitatieve karakter van artikel 5 Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 keurt de vergadering het goed dat als op een onroerende zaak een terrein wordt ingericht, of kennelijk duurzaam wordt gebruikt als natuurbegraafplaats, deze niet als inbreuk makend op het natuurschoon wordt beschouwd (als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928), mits

- a. deze niet is gelegen in een terrein met een hoge natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische waarde. Deze gebieden zijn, gelet op de instandhouding, te kwetsbaar voor verstoring; en
- b. de grafdichtheid niet meer dan 100 stoffelijke menselijke overschotten per hectare bedraagt.

Overeenkomstig het Alterra-rapport 1789, 1566-7197 “Terug naar de natuur” is ook door de vergadering stelling genomen dat op grond van vergelijking met de grafdichtheid op traditionele begraafplaatsen, i.c. parkbegraafplaatsen, de grafdichtheid op natuurbegraafplaatsen op duidelijk minder dan 200 graven per hectare moet uitkomen.

Vanuit ideële overweging, maar ook gelet op de daaruit voortvloeiende (verwaarloosbare) verstoring van de natuur, is aansluiting gezocht bij natuurlijke patronen en processen. Hierbij is als referentie uitgegaan van het aantal structuurbepalende bomen zoals in het bosbeheer aangeduid als toekomstbomen. Dat zijn gemiddeld 100 bomen per hectare. Uitgaande van 1 graf per elke uitgegroeide boom is dat 1 graf per 100 m² = 100 graven per hectare; en

- c. In het terrein geen herkenning- of gedenktekens boven de graven zijn aangebracht. Zichtbare herkenning- of gedenktekens worden als inbreukmakend op het natuurschoon beschouwd.”

2. De navolgende feiten zijn niet betwist en ook de rechtbank aanvaardt deze feiten.

Eiseres is eigenaar van Landgoed [REDACTED]. Dit landgoed is bij besluit van 22 juli 2002 aangemerkt als landgoed in de zin van artikel 1 van de Nsw (ook wel geduid als gerangschikt onder de Nsw).

3. Bij aanvraag van 28 januari 2013 heeft eiseres verweerder verzocht om afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor een voorgenomen handeling als bedoeld in artikel 3, achtste en negende lid, van de Nsw. De voorgenomen handeling betreft het realiseren van een urnenbegraafplaats met onvergankelijke urnen, op een deel van landgoed [REDACTED]. De beoogde oppervlakte van de urnenbegraafplaats bedraagt 1,76 hectare. Het aantal bij te zetten urnen bedraagt 1.760 urnen in een periode van 30 jaren.

De Belastingdienst Oost-Brabant heeft op 19 februari 2013 een negatief advies uitgebracht. Gedeputeerde Staten van Overijssel hebben op 2 april 2013 eveneens een negatief advies uitgebracht.

In het primaire besluit heeft verweerder geweigerd de gevraagde verklaring van geen bezwaar af te geven omdat de beoogde urnenbegrafplaats resulteert in inbreuk op het natuurschoon als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d, van het Rangschikkingsbesluit Nsw. Verweerder heeft hierbij getoetst aan de Richtlijn en geoordeeld dat niet wordt voldaan aan onderdelen a, b en c van deze Richtlijn. De redenen hiervoor zijn dat een deel van de beoogde locatie zal worden opgenomen in het definitieve aanwijzingsbesluit met betrekking tot de Habitatrictlijn, waardoor er sprake is van 'hoge natuurwetenschappelijke waarden' (strijd met onderdeel a). Voorts bedraagt het aantal stoffelijke overschotten 1.000 per hectare (strijd met onderdeel b) en worden de bijzetlocaties zichtbaar boven de grond gemarkeerd door kleine veldkeien met een code (strijd met onderdeel c).

In de bezwaarfase heeft eiseres haar aanvraag aangepast. Deze aanpassing betreft een gewijzigde situering van de beoogde urnenbegrafplaats en een gewijzigde oppervlakte van deze locatie (2,45 hectare in plaats van 1,76 hectare). Het aantal urnen is ongewijzigd (1.760 urnen in een periode van 30 jaren).

Op 30 augustus 2013 hebben Gedeputeerde Staten van Overijssel een positief advies gegeven voor de gewijzigde locatie, met dien verstande dat aangesloten dient te worden bij de in het Alterra-rapport "Terug naar de natuur" uit 2009 genoemde dichtheid van 350 urnen per hectare en dat, voor wat betreft de gedenktekens, het huidige beleid van het ministerie uitgangspunt dient te zijn.

De Belastingdienst, kantoor 's-Hertogenbosch, heeft op 2 januari 2014 een positief advies afgegeven voor de gewijzigde locatie, mits het aantal urnen maximaal 350 urnen per hectare bedraagt en als herkenningstekens alleen kleine zwerfkeien, die ter plaatse voorkomen, worden gebruikt.

De Richtlijn is in december 2013 herzien.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiseres gedeeltelijk gegrond verklaard. Verweerder heeft daarbij het primaire besluit herroepen en beslist dat een verklaring van geen bezwaar voor de voorgenomen vestiging van een urnenbegrafplaats (op een ten opzichte van de aanvraag gewijzigde locatie) wordt verleend waarbij moet worden voldaan aan de navolgende uitgangspunten c.q. voorwaarden:

1. (...).
2. In een periode van dertig jaar worden op de urnenbegrafplaats zoals bedoeld in het voorgaande niet meer dan 350 gesloten, onvergankelijke urnen met asbus per hectare begraven. De periode van dertig jaar vangt aan met de eerste begraafing.
3. (...).
4. (...).

Hierbij heeft verweerder getoetst aan de herziene Richtlijn.

4. Alvorens het beroep inhoudelijk te behandelen, overweegt de rechtbank, deels ambtshalve, het volgende.

4.1. Eiseres heeft hangende bezwaar haar aanvraag gewijzigd. Dit betreft een gewijzigde locatie voor de beoogde urnenbegrafplaats. In het bestreden besluit heeft verweerder een beslissing genomen op deze gewijzigde aanvraag. De rechtbank ziet zich geplaatst voor de

vraag of deze wijziging kon worden 'meegenomen' in deze procedure dan wel dat eiseres een nieuwe aanvraag bij verweerder had moeten indienen, waarop verweerder diende te beslissen door middel van een (nieuw) primair besluit. Voor de beantwoording van deze vraag zoekt de rechtbank aansluiting bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het wijzigen van verzoeken om bouwvergunning hangende de bezwaarfase. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7253, overweging 2.3.1, het navolgende overwogen:

"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 oktober 2006 in zaak nr. 200602133/1) is het college gerechtigd, en in bepaalde gevallen zelfs verplicht, om de indiener van een bouw aanvraag in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag zodanig te wijzigen of aan te vullen dat geconstateerde beletselen voor het verlenen van de bouwvergunning worden weggenomen. Daarbij zal het moeten gaan om wijzigingen van ondergeschikte aard, waarvoor volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 10 december 2008 in zaak nr. 200801404/1) geen nieuwe bouw aanvraag is vereist. Vaststaat dat het bouwplan wat betreft uiterlijke verschijningsvorm en ook in bouwkundig en technisch opzicht geen wijzigingen heeft ondergaan. De vakwerkmast is ook na de wijziging van de locatie voorzien nabij de rotonde van de provinciale weg. Voorts is de vakwerkmast ten opzichte van de aangevraagde locatie enkele meters dichterbij de woningen van omwonenden voorzien, waarbij de afstand van de mast tot de dichtstbijzijnde woning ongeveer 67 m bedraagt en de afstand tot de woning van [appellant sub 2] ongeveer 77 m is. De Afdeling is van oordeel dat, gelet hierop en op de aard en omvang van het bouwplan in relatie tot de omgeving waarin het is gesitueerd alsmede op de afstand ten opzichte van de omliggende woningen, in dit geval de gewijzigde situering van beperkte betekenis en strekking en daarmee van ondergeschikte aard is. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen."

Tussen partijen is niet in geschil dat er in casu sprake is van wijzigingen van ondergeschikte aard. De rechtbank onderschrijft dit gedeelde standpunt. Het bestreden besluit is dan ook een beslissing op bezwaar (en niet een nieuw primair besluit) zodat de rechtbank bevoegd is om hierover te oordelen.

4.2. Verweerder stelt dat het beroep van eiseres niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. De reden daarvoor is dat het bestreden besluit ziet op een verklaring van geen bezwaar om een urnenbegrafplaats met maximaal 857 (350 x 2,45) urnen te realiseren. De aanvraag van eiseres ziet op 1.760 urnen, in een periode van 30 jaar. Dit komt overeen met het plaatsen van gemiddeld 50-60 urnen per jaar. Gelet op het maximaal toelaatbare aantal urnen van 857, kan eiseres 14 tot 17 jaar urnen plaatsen in het door haar gewenste tempo. Daarna kan eiseres een nieuw verzoek indienen voor de afgifte van een verklaring van geen bezwaar. Tegen het alsdan te nemen besluit staan bezwaar en beroep open. Er is thans dan ook geen sprake van een actueel belang, aldus verweerder.

Eiseres stelt dat zij wel procesbelang heeft omdat de urnenbegrafplaats een zakelijke onderneming betreft waarbij zij langlopende verplichtingen aangaat met de nabestaanden. Verder dient er vooraf duidelijkheid te zijn over het aantal urnen vanwege het aangaan van financiële verplichtingen.

De rechtbank overweegt als volgt. In de jurisprudentie van de Afdeling is nader uitgewerkt wanneer er al dan niet wordt voldaan aan het vereiste van een 'actueel belang'. In haar uitspraak van 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9667, heeft de Afdeling geoordeeld dat,

indien niet uitgesloten is dat het bestreden besluit zal leiden tot nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering, aan het vereiste van actueel belang is voldaan. In casu dient eiseres vooraf inzicht te hebben in het maximaal aantal te plaatsen urnen om te kunnen bepalen of en onder welke voorwaarden de beoogde urnenbegrafplaats winstgevend is. Indien deze duidelijkheid er vooraf niet is, zal eiseres een inschatting moeten maken over het uiteindelijke aantal urnen waarop zij dan haar financiële verplichtingen kan afstemmen. Indien deze inschatting niet juist blijkt te zijn, heeft dit financiële gevolgen voor de onderneming. Naar het oordeel van de rechtbank is daarom niet uitgesloten dat het bestreden besluit, waarin het aantal urnen is gemaximeerd op 350 stuks per hectare (in plaats van de beoogde maximale 1.760 stuks), zal leiden tot nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering. Eiseres heeft dan ook processueel belang bij een beoordeling in rechte van het bestreden besluit.

5. Eiseres voert, samengevat weergegeven, de navolgende beroepsgronden aan.

5.1. Eiseres stelt primair dat de (herziene) Richtlijn, waaraan de aanvraag in bezwaar is getoetst, geen democratische legitimiteit heeft. Er is slechts sprake van een mening van een deskundige. Hierdoor mocht verweerder de herziene Richtlijn niet als toetsingskader hanteren.

De rechtbank overweegt als volgt.

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d, van het Rangschikkingsbesluit Nsw bepaalt, samengevat weergegeven, dat op een landgoed in de zin van de Nsw geen gebruik mag plaatsvinden dat inbreuk maakt op het natuurschoon. Een niet-limitatieve opsomming van typen gebruik die in ieder geval moeten worden geduid als 'inbreuk makend op het natuurschoon' is opgenomen in artikel 4 van het Rangschikkingsbesluit Nsw. Artikel 5 van het Rangschikkingsbesluit Nsw bevat een niet-limitatieve opsomming van gebruik dat *geen* inbreuk maakt op het natuurschoon. Natuurbegraafplaatsen (evenals urnenbegrafplaatsen) zijn niet opgenomen in de niet-limitatieve opsommingen van artikelen 4 en 5 van het Rangschikkingsbesluit Nsw.

Om te kunnen beoordelen of de aanleg van een natuurbegraafplaats al dan niet moet worden geduid als 'inbreuk makend op het natuurschoon' heeft een ambtelijke werkgroep de Richtlijn opgesteld. Naar het oordeel van de rechtbank moet de Richtlijn worden geduid als een wetsinterpreterende (beleids)regel, waarin nader is uitgewerkt of en onder welke omstandigheden de aanleg van een natuurbegraafplaats inbreuk maakt op het natuurschoon. Nu verweerder de Richtlijn niet heeft vastgesteld en de Richtlijn eveneens niet is gepubliceerd, kan de Richtlijn niet worden geduid als beleid in de zin van artikel 1:3, vierde lid, en titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Nu verweerder, zoals desgevraagd bevestigd ter zitting, deze Richtlijn hanteert als toetsingskader bij de beoordeling van verzoeken om rangschikking onder de Nsw ex artikel 2 van de Nsw juncto artikel 2 van het Rangschikkingsbesluit Nsw alsmede bij verzoeken om verklaringen van geen bezwaar ex artikel 3, achtste lid, van de Nsw ingeval van landgoederen met een natuurbegraafplaats, moet de Richtlijn worden geduid als een vaste gedragslijn van verweerder.

De aanvraag van eiseres ziet evenwel niet op een natuurbegraafplaats maar op een urnenbegrafplaats. Nu de Richtlijn niet voorziet in criteria met betrekking tot urnenbegrafplaatsen, ontbreekt een toereikend (algemeen) toetsingskader. Het ontbreken

van een dergelijk algemeen toetsingskader betekent niet dat een aanvraag niet zou kunnen worden beoordeeld. Het betekent dat verweerder een gemotiveerde ad hoc beslissing moet nemen. Een dergelijke wijze van beslissen draagt het gevaar in zich van rechtsongelijkheid bij de beoordeling van verschillende aanvragen, zo heeft verweerder ter zitting desgevraagd meegedeeld. Voornoemde ambtelijke werkgroep heeft daarom de Richtlijn uitgebreid met criteria met betrekking tot de toelaatbaarheid van urnenbegraafplaatsen en de aanvraag in bezwaar aan deze herziene Richtlijn getoetst.

Uit de jurisprudentie blijkt dat het vaststellen van beleid nadat een aanvraag is ingediend, waarna de aanvraag aan dat nieuwe beleid wordt getoetst, toelaatbaar is. De rechtbank verwijst in dit kader naar, onder meer, de navolgende overweging van de Afdeling in haar uitspraak van 19 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT8601.

“2.8. [X] betoogt dat het besluit is gebaseerd op gemeentelijk beleid dat pas is ontwikkeld nadat zij haar aanvraag heeft ingediend. Zij stelt dat dit in strijd is met de zorgvuldigheid en het beginsel van fair play. Volgens [X] diende het college dit beleid daarom buiten beschouwing te laten.

2.8.1. Het betoog faalt. Bij het nemen van een besluit op een aanvraag moet rekening worden gehouden met alle feiten en omstandigheden die zich op dat moment voordoen en met toepassing van het recht en het beleid dat op dat moment geldt. Het enkele feit dat het beleid is vastgesteld nadat de aanvraag is gedaan betekent niet dat dit niet mocht worden toegepast. Er bestaat evenmin grond voor het oordeel dat in dit geval het toepassen van dat beleid in strijd is met de zorgvuldigheid of het beginsel van fair play, omdat het pas zou zijn vastgesteld nadat [X] haar aanvraag heeft gedaan. Dat is niet in strijd met de rechtszekerheid, omdat voordat [X] haar aanvraag had ingediend geen beleid was vastgesteld op grond waarvan zij aanspraak kon maken op het inwilligen van haar verzoek om een projectbesluit te nemen. Verder staat geen rechtsregel er aan in de weg om in het kader van de beoordeling van een aanvraag beleid vast te stellen, waarin is vastgelegd onder welke omstandigheden het college een afwijking van het bestemmingsplan wil toestaan.”

In casu is er sprake van een vaste gedragslijn in plaats van beleid in de zin van artikel 1:3, vierde lid, en titel 4.3 van de Awb, waarop voornoemde jurisprudentie ziet. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze jurisprudentie niet onverkort van toepassing zou zijn op een vaste gedragslijn.

Gelet op vorenstaande oordeelt de rechtbank dat er voor verweerder geen formele beletselen waren om de aanvraag in bezwaar te toetsen aan de herziene Richtlijn. De primaire beroepsgrond faalt.

5.2. Eiseres stelt subsidiair dat de herziene Richtlijn kennelijk onredelijk dan wel anderszins onjuist is. De reden hiervoor is dat de herziene Richtlijn is gebaseerd op het Alterra-rapport, welk rapport op een tweetal onderdelen niet juist dan wel niet toereikend is. In dat kader voert eiseres ten eerste aan dat het Alterra-rapport ziet op natuurbeschermingsaspecten en niet op natuurschoon. Natuurbeschermingsaspecten mogen bij besluitvorming op grond van de Nsw evenwel niet aan de orde komen. Ten tweede is het Alterra-rapport gebaseerd op een robuust urnenbijzetprotocol, terwijl de plannen van eiseres uit gaan van een natuurbesparend urnenbijzetprotocol. Eiseres concludeert dat nu verweerder in de herziene Richtlijn aansluiting heeft gezocht bij het Alterra-rapport, verweerder in bezwaar niet had mogen toetsen aan de herziene Richtlijn.

De rechtbank overweegt als volgt.

Het Alterra-rapport "Terug naar de natuur – Mogelijke effecten en juridische aspecten t.a.v. natuurbegraven, asverstrooien en urnbijzettingen in natuurgebieden" uit 2009 is opgesteld in opdracht van het (toenmalige) Ministerie van LNV ten behoeve van het nemen van weloverwogen beslissingen door gemeenten over onder meer de mate van verenigbaarheid met de ecologische waarden van een voorgenomen begraaflocatie.

Verweerder heeft ter zitting desgevraagd meegedeeld dat het Alterra-rapport geen betrekking heeft op natuurschoon maar op natuurbescherming, zodat dit rapport voor de beoordeling van de vraag of, en zo ja wanneer, een urnenbegrafplaats inbreuk maakt op het natuurschoon, minder geschikt is. Nu evenwel dit Alterra-rapport de enige kenbron is waarin de relatie tussen begraafplaatsen en de effecten op de natuur is beschreven, heeft verweerder de Richtlijn herzien met inachtneming van de bevindingen van dit rapport. Daarbij is uitgegaan van het maximale aantal urnen dat wordt genoemd in dit rapport. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat het aansluiting zoeken bij een niet geheel toereikend rapport is ingegeven door de huidige onduidelijkheid met betrekking tot de effecten van een urnenbegrafplaats op het natuurschoon. Ten eerste is onduidelijk wat het lange termijn effect van de begraven urnen op de verschillende (natuur)karakteristieken zal zijn. Verder is onduidelijk of de kennis omtrent de aanwezigheid van een urnenbegrafplaats gecombineerd met een verhoogd aantal bezoekers vanwege deze urnenbegrafplaats kan resulteren in een gewijzigde belevingswaarde van recreanten. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat, vanwege deze onduidelijkheid, hij vooralsnog niet kan instemmen met het door eiseres gewenste aantal van 1.760 urnen. Verweerder is voornemens om na een aantal jaren te (laten) onderzoeken wat de effecten van de reeds geplaatste urnen, gecombineerd met het verhoogde bezoekersaantal vanwege de urnenbegrafplaats, zijn op het natuurschoon. Indien mocht blijken dat de urnenbegrafplaats, zoals gerealiseerd, geen inbreuk maakt op het natuurschoon, kan verweerder overwegen om het maximaal aantal urnen te verhogen door middel van het (wederom) herzien van de herziene Richtlijn.

Het (laten) uitvoeren van een onderzoek naar de effecten van een urnenbegrafplaats op het natuurschoon is eerst mogelijk nadat een urnenbegrafplaats daadwerkelijk is gerealiseerd, aldus verweerder. Dit standpunt heeft de door eiseres meegebrachte deskundige bestreden. In dat kader heeft zij ter zitting aangevoerd dat de wijze van begraven uitvoerig is beschreven. De hoeveelheid grond die wordt 'verwijderd' om plaats te maken voor de urn betreft per urn een zeer kleine hoeveelheid die nabij de begaven urn wordt gedeponed en deze grond ~~kan~~ weer opgenomen in de omgeving.

De rechtbank overweegt dat niet in geschil is dat het Alterra-rapport, dat ten grondslag heeft gelegen aan de herziene Richtlijn, niet toereikend is voor beantwoording van de voorliggende vraag of de voorgenomen handeling, in casu het realiseren van een urnenbegrafplaats, al dan niet inbreuk maakt op het natuurschoon. De rechtbank is van oordeel dat het in de herziene Richtlijn opgenomen maximaal toegestane aantal van 350 urnen per hectare hierdoor niet afdoende is gemotiveerd. Het had op de weg van verweerder gelegen om een deskundigenonderzoek te (laten) uitvoeren waarbij de effecten van urnenbegrafplaatsen op het natuurschoon in beeld worden gebracht. Dat verweerder voornemens is over een aantal jaren een dergelijk onderzoek te laten uitvoeren neemt het huidige motiveringsgebrek niet weg. Verder blijkt uit het betoog van verweerder, zoals gevoerd ter zitting, dat het alsdan uit te voeren onderzoek betrekking heeft op de urnenbegrafplaats zoals eiseres die op dat moment zal hebben gerealiseerd, terwijl eiseres

genoegzaam heeft betoogd dat zij pas een aanvang wenst te maken indien het door haar gewenste aantal van 1.760 urnen toelaatbaar wordt geacht. Dit betekent dat op voorhand niet vaststaat dat dit onderzoek zal worden uitgevoerd.

Partijen verschillen van mening over de vraag of een deskundigenonderzoek kan worden uitgevoerd voordat er überhaupt een urnenbegraafplaats is gerealiseerd. De rechtbank oordeelt dat een deskundige op het gebied van natuurschoon deze vraag zal moeten beantwoorden.

Gelet op vorenstaande oordeelt de rechtbank dat de herziene Richtlijn niet afdoende is gemotiveerd. De herziene Richtlijn is dan ook kennelijk onredelijk dan wel anderszins onjuist. Dit heeft tot gevolg dat verweerder de aanvraag in bezwaar niet had mogen toetsen aan de herziene Richtlijn.

De subsidiaire beroepsgrond slaagt.

6. Het beroep is gegrond. De rechtbank zal verweerder niet in de gelegenheid stellen om het gebrek in de besluitvorming te herstellen door middel van een bestuurlijke lus. De reden hiervoor is het volgende. Verweerder zal onderzoek moeten (laten) uitvoeren door een ter zake deskundige. Met een dergelijk onderzoek is in de regel geruime tijd gemoeid. Ter voorkoming van ongewenste ad hoc besluitvorming zal verweerder (naar alle waarschijnlijkheid) de bevindingen uit dit onderzoek vertalen in beleid in de zin van artikel 1:3, vierde lid, en titel 4.3 van de Awb dan wel de herziene Richtlijn wederom aanpassen. Het formuleren van dit beleid dan wel het formuleren van deze herziening vergt wederom een bepaalde tijdsduur, mede gelet op het feit dat bij deze besluitvorming twee ministeries zijn betrokken. Vervolgens zal verweerder de aanvraag moeten toetsen aan dit beleid dan wel aan de wederom herziene Richtlijn. Deze besluitvorming vergt wederom tijd. Gelet op de zeer ruime termijn die benodigd is om het gebrek in de besluitvorming te herstellen, acht de rechtbank het niet opportuun om dit door middel van een bestuurlijke lus te laten geschieden. De rechtbank zal dan ook het bestreden besluit vernietigen en verweerder opdragen een nieuwe beslissing te nemen op het bezwaarschrift van eiseres met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

De rechtbank overweegt dat tussen partijen niet in geschil is dat, ook zonder nadere deskundige onderbouwing, kan worden aangenomen dat een aantal van 350 urnen per hectare in 30 jaar geen inbreuk op het natuurschoon zal maken. De rechtbank baseert zich hierbij op het standpunt van de door de eiseres ingeschakelde deskundige [REDACTED] en op hetgeen zijdens verweerder ter zake naar voren is gebracht. Verweerder heeft ervoor gekozen om op dit moment nog voor een lager maximum aantal urnen per hectare te kiezen dan uit een oogpunt van behoud van het natuurschoon noodzakelijk is om de komende jaren ervaring te kunnen opdoen met de urnenbegraafplaats. Op basis van een toekomstige evaluatie kan dan na verloop van tijd worden bepaald hoeveel urnen er uiteindelijk maximaal zouden moeten worden toegestaan op de betreffende locatie. Verweerder heeft in afwachting van de toekomstige evaluatie voorlopig een voorzichtige bovengrens van 350 urnen per hectare in 30 jaar vastgesteld.

Bovenstaande overweging brengt de rechtbank ertoe het bestreden besluit slechts te zullen vernietigen voor zover dat besluit inhoudt dat er een bovengrens van 350 wordt gesteld aan het aantal urnen per hectare dat eiseres in de komende 30 jaar op de betreffende locatie mag begraven. Deze vernietiging heeft tot gevolg dat verweerder een nieuwe beslissing op het

bezwaar zal moeten nemen waarin op voldoende gemotiveerde wijze een nieuwe bovengrens voor het aantal te begraven urnen wordt bepaald. De nieuwe bovengrens zal ten minste op het niveau van het door verweerder reeds toegestane aantal van 350 urnen per hectare in een periode van 30 jaar moeten liggen.

Ter voorkoming van onnodige beroepsprocedures overweegt de rechtbank het volgende. De rechtbank zal aan de opdracht tot het nemen van een nieuwe beslissing op het bezwaar van eiseres geen termijn verbinden. De reden hiervoor is dat op voorhand niet duidelijk is hoeveel tijd met het (laten) uitvoeren van nader onderzoek en het vervolgens (eventueel) vertalen van dit onderzoek naar beleid dan wel een herziening van de herziene Richtlijn en het nemen van een nieuwe beslissing op de aanvraag van eiseres, gepaard gaat. Wel is op voorhand duidelijk dat de standaardtermijn van zes weken volstrekt ontoereikend is.

7. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Er is geen sprake van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, reeds omdat gemachtigde van eiseres geen derde is. Uit de door eiseres in het geding gebrachte machtiging (gedingstuk A5) blijkt immers dat gemachtigde zelfstandig het beheer voert van het landgoed. Gemachtigde procedeert dan ook in (feitelijk) zijn eigen zaak. Van kosten voor een meegebrachte deskundige is eveneens geen sprake, nu hiervoor geen gemotiveerd verzoek (door middel van een ingevuld en ter zitting overhandigd proceskostenformulier) is ingebracht. De enige kosten die voor vergoeding in aanmerking komen betreffen de reiskosten van gemachtigde van eiseres voor het bijwonen van de zitting [REDACTED] Zwolle; 2^e klasse openbaar vervoer) ad € 38,68.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover daarbij de weigering van een verklaring van geen bezwaar voor de voorgenomen vestiging van een urnenbegraafplaats is gehandhaafd voor het begraven van meer dan 350 urnen per hectare in een periode van 30 jaar;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 328,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 38,68.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.J.G.M. van Montfort, voorzitter, en mr. J.W.M. Bunt en mr. J.M. Weststeijn, leden, in aanwezigheid van mr. A.E.M. Lever, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op

- 1 OKT 2014

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

- 1 OKT 2014

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.