

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:384
Datum uitspraak	17 februari 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 januari 2014 heeft het college [appellant] gelast om de overtreding van artikel 40.1 en artikel 27.3.1., onder a, van het bestemmingsplan "Buitengebied" en artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) te beëindigen door binnen acht weken na de verzenddatum van het besluit de stro- en hooibalen en het materiaal waarmee het perceel dat is gelegen aan de [locatie] te Wittem (hierna: het perceel) is opgehoogd te (laten) verwijderen en verwijderd te houden, onder oplegging van een dwangsom van € 500,00 per week met een maximum van € 5000,00.

Volledige tekst

201504286/1/A1.

Datum uitspraak: 17 februari 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 24 april 2015 in zaak nr. 14/2626 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Gulpen-Wittem.

Procesverloop

Bij besluit van 21 januari 2014 heeft het college [appellant] gelast om de overtreding van artikel 40.1 en artikel 27.3.1., onder a, van het bestemmingsplan "Buitengebied" en artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) te beëindigen door binnen acht weken na de verzenddatum van het besluit de stro- en hooibalen en het materiaal waarmee het perceel dat is gelegen aan de [locatie] te Wittem (hierna: het perceel)

is opgehoogd te (laten) verwijderen en verwijderd te houden, onder oplegging van een dwangsom van € 500,00 per week met een maximum van € 5000,00.

Bij besluit van 15 juli 2014 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar, onder aanvulling van de motivering, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 april 2015 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 november 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. N.M.C.H. Croijmans, advocaat te Deurne, en het college, vertegenwoordigd door E. Haagmans, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] exploiteert een vleesveebedrijf met ongeveer 750 stuks vee en 200 hectare grond waarvan [appellant], naar hij stelt, op ongeveer 60 à 70 hectare gras teelt als voer voor de eigen veestapel. [appellant] stelt dat hij dit gras op het perceel opslaat als voorraad voer voor zijn vee om aldus zelfvoorzienend te zijn. Ten behoeve van deze opslag heeft [appellant] op het perceel een verharding aangebracht bestaande uit gebroken puin.

2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied" rusten op het perceel de bestemmingen "Agrarisch" en "Waarde - Archeologie".

Ingevolge artikel 3.1 van de planvoorschriften zijn de als "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor agrarisch gebruik.

Ingevolge artikel 40.1 is het verboden de gronden en bouwwerken in dit plan te gebruiken of te doen of laten gebruiken of in gebruik te geven op een wijze of tot een doel strijdig met de gegeven bestemmingen.

Ingevolge artikel 3.5.1, aanhef en onder h en j, wordt onder verboden gebruik als bedoeld in artikel 40.1 tenminste verstaan het gebruik van de grond voor:

-het opslaan van hooi- en strobalen;

-opslag anders dan inherent aan het toegelaten gebruik.

Ingevolge artikel 27 zijn de voor "Waarde - Archeologie" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor instandhouding en bescherming van oudheidkundig waardevolle elementen en terreinen.

Ingevolge artikel 27.3.1., aanhef en onder a, is het verboden op of in de tot "Waarde - Archeologie" aangewezen gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van Burgemeester en Wethouders

de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren: het ophogen, egaliseren en ontginnen van gronden.

Ingevolge artikel 27.3.2, aanhef en onder b, is het bepaalde in het eerste lid niet van toepassing voor werken of werkzaamheden van ondergeschikte betekenis.

Ingevolge artikel 46.2.1 mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, worden voortgezet.

Ingevolge artikel 46.2.2 is het verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.

Ingevolge artikel 46.2.4 is het eerste lid niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Ingevolge het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Wittem 1997" rustte op het perceel de bestemming "Agrarisch Gebied (A)".

Ingevolge artikel 4, eerste lid, zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor duurzaam agrarisch grondgebruik.

Ingevolge het tweede lid, Beschrijving in hoofdlijnen, onder 1, is duurzaam agrarisch grondgebruik de hoofdfunctie van de bestemming "Agrarisch Gebied"; bodemgebonden vormen van landbouw moeten kunnen plaatsvinden onder redelijke bedrijfseconomische omstandigheden.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 16, wordt onder bodemgebonden agrarische bedrijfsvoering verstaan agrarische bedrijfsuitoefening welke gebaseerd is op het producerend vermogen van de open bodem.

Ingevolge artikel 57, onder a, is het behoudens het bepaalde in lid b van dit artikel verboden in het plan begrepen gronden te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de uit het plan voortvloeiende bestemming.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 3.5.1, sub h, of artikel 3.5.1, sub j, van de planvoorschriften. Volgens hem is geen sprake van de opslag van hooi- of strobalen en is de opslag van grasbalen voorts inherent aan het op het perceel toegelaten agrarisch gebruik.

3.1. Vast staat dat de opslag van hooi-, stro- en grasbalen is toegestaan op de huiskavel van het bedrijf van [appellant] dat is gevestigd in Baneheide, gemeente Simpelveld. Voorts staat vast dat op het onderhavige perceel ongeveer 2.000 in plastic verpakte balen door [appellant] worden opgeslagen, omdat hij op de huiskavel geen ruimte heeft voor deze opslag. De last ziet, blijkens onder meer het door het college overgenomen advies van de bezwaarschriftencommissie, op zowel de opslag van hooi- en strobalen, als de opslag van grasbalen.

Het door [appellant] aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat ten tijde van belang geen sprake was van de opslag van hooi- en strobalen in strijd met artikel 3.5.1, aanhef en onder h, van de planregels. Uit onder meer de brief van 4 oktober 2013 van het college aan [appellant] blijkt dat door de toezichthouder op 3 oktober 2013 is geconstateerd dat er hooi- en strobalen op het perceel werden opgeslagen. De enkele stelling van [appellant] dat uitsluitend sprake was en is van de opslag van grasbalen is onvoldoende om de constateringen van de toezichthouder te weerleggen.

Voor zover op het perceel voorts sprake is van de opslag van grasbalen is dit in strijd met

artikel 3.5.1, aanhef onder j, van de planregels, nu dit niet kan worden aangemerkt als inherent aan het op het perceel toegelaten agrarisch gebruik. Daarbij wordt de omvang van de opslag, ongeveer 2.000 balen, alsmede de omstandigheid dat het niet om gras van het perceel gaat, maar, hetgeen tussen partijen niet in geschil is, om gras dat op de andere percelen van [appellant] wordt geteeld, in aanmerking genomen. Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de opslag van hooi-, stro- en grasbalen onder het gebruiksovergangsrecht van het bestemmingsplan valt, omdat dit in overeenstemming was met het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Wittem 1997".

4.1. Er is geen grond voor het oordeel dat de opslag van hooi-, stro- en grasbalen in overeenstemming was met de ingevolge het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Wittem 1997" op het perceel rustende agrarische bestemming. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van dit bestemmingsplan was het perceel bestemd voor duurzaam agrarisch grondgebruik. In artikel 4, tweede lid (Beschrijving in Hoofdpijnen), van de planvoorschriften is met betrekking tot dit duurzaam agrarisch grondgebruik opgenomen dat bodemgebonden vormen van landbouw moeten kunnen plaatsvinden onder redelijke bedrijfseconomische omstandigheden. Blijkens de begripsbepaling in artikel 1, aanhef en onder 16, van de planvoorschriften wordt onder bodemgebonden agrarische bedrijfsvoering verstaan agrarische bedrijfsuitoefening welke gebaseerd is op het producerend vermogen van de open bodem. Voor zover het gaat om de opslag van het deel van de stobalen dat, zoals [appellant] in beroep naar voren heeft gebracht, elders is gekocht kan dit reeds vanwege de herkomst niet als onderdeel van bodemgebonden agrarische bedrijfsvoering en daarmee als duurzaam agrarisch grondgebruik worden aangemerkt, maar betreft het uitsluitend opslag. Voor zover het de opslag van door [appellant] zelf geproduceerde stro-, hooi- en grasbalen betreft kan dit evenmin als onderdeel van bodemgebonden agrarische bedrijfsvoering worden aangemerkt, gelet op de herkomst van het gras, te weten andere percelen van [appellant], alsmede de omvang van de opslag en dient dit eveneens uitsluitend als opslag te worden aangemerkt. Voor zover [appellant] er op wijst dat in het bestemmingsplan "Buitengebied Wittem 1997" anders dan in het thans geldende bestemmingsplan geen verbod was opgenomen om hooi- en stobalen op te slaan, kan daaruit, anders dan hij betoogt, niet worden afgeleid dat dergelijke opslag ter plaatse was toegestaan. Dit doet immers niet af aan het algemene gebruiksverbod in artikel 57, onder a, van de voorschriften van genoemd bestemmingsplan.

Nu de onderhavige opslag van stro-, hooi- en grasbalen ook in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Wittem 1997", heeft de rechtbank, gelet op artikel 46.2.4 van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied", terecht overwogen dat de opslag niet onder het gebruiksovergangsrecht van het bestemmingsplan "Buitengebied" valt.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat met betrekking tot de verharding geen sprake is van een overtreding van artikel 27.3.1, aanhef en onder a, van de planvoorschriften. Daartoe voert hij aan dat het om werkzaamheden van ondergeschikte betekenis, als bedoeld in artikel 27.3.2, aanhef en onder b, van de planvoorschriften gaat. [appellant] voert aan dat hij ter ondersteuning van het gebruik van het perceel een zeer lichte verharding heeft aangebracht om gedurende het gehele jaar op het perceel te kunnen met landbouwvoertuigen. [appellant] is voorts van mening dat het aanlegvergunningstelsel ziet

op de bescherming van de gronden met archeologische waarden en dat de zeer lichte verharding van een klein gedeelte van het grasland geen gevolgen heeft voor de mogelijk aanwezige archeologische waarden.

5.1. Ter zitting is komen vast te staan dat de verharding vanaf de openbare weg richting de balen is aangebracht en deze ook deels onder de balen is gelegen. Voorts is komen vast te staan dat [appellant] ten behoeve van de verharding grond heeft afgegraven en deze heeft opgevuld met gebroken puin. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen sprake is van werkzaamheden van ondergeschikte betekenis, gelet op de omstandigheid dat het om het afgraven en vervolgens ophogen van de grond gaat, de omvang van de verharding, alsmede de omstandigheid dat als gevolg van de verharding met landbouwvoertuigen op het perceel kan worden gereden en het daarmee mogelijk is het perceel op een andere wijze te gebruiken.

Het betoog faalt.

6. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Daartoe voert hij aan dat het omzetten van bouwland in grasland door de provincie Limburg wordt gestimuleerd en ook het zelfvoorzienend zijn van agrarische bedrijven wordt gestimuleerd, maar dat het gras dat daarbij vrijkomt ergens dient te worden opgeslagen en dat dit op de huiskavel niet mogelijk is omdat daar geen plaats is en de brandverzekering dit niet toelaat.

7.1. Dit betoog faalt. De door [appellant] aangevoerde omstandigheden bieden geen grond voor het oordeel dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien. De enkele omstandigheid dat het omzetten van bouwland in grasland en het zelfvoorzienend zijn van agrarische bedrijven vanuit de provincie wordt gestimuleerd is daarvoor onvoldoende. Dat [appellant] niet beschikt over een alternatieve locatie voor de opslag van de balen betreft voorts een omstandigheid die voor zijn rekening en risico komt. Bovendien is niet komen vast te staan dat er geen alternatieve locatie beschikbaar is voor de balen of een deel daarvan.

8. [appellant] heeft eerst in hoger beroep met betrekking tot de opslag van stro-, hooi- en grasbalen betoogd dat aan hem een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel toekomt. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak, er geen reden is waarom dit betoog niet reeds voor de rechtbank kon worden aangevoerd en [appellant] dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen had behoren te doen, dient dit betoog buiten beschouwing te blijven.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Kos
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 februari 2016

580.