

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:807
Datum uitspraak	16 maart 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 april 2015 heeft het college [appellant] gelast de paardenbak op het perceel aan de Oostgrafdijk, kadastraal bekend sectie G, nummer 272, Graft-De Rijp te verwijderen en verwijderd te houden.

Volledige tekst

201600696/1/A1 en 201600696/2/A1.

Datum uitspraak: 16 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Oost-Graftdijk, gemeente Alkmaar,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland (hierna: de rechtbank) van 18 december 2015 in zaak nrs. 15/4487 en 15/4488 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar.

Procesverloop

Bij besluit van 29 april 2015 heeft het college [appellant] gelast de paardenbak op het perceel aan de Oostgrafdijk, kadastraal bekend sectie G, nummer 272, Graft-De Rijp te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 30 september 2015 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 29 april 2015 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 18 december 2015 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 30 september 2015 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 22 januari 2016 heeft het college opnieuw op de bezwaren van [appellant] beslist en het besluit van 29 april 2015, onder aanvulling van de motivering ervan, in stand gelaten.

De voorzieningenrechter heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2016, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.J. Smaling, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Blom en A.I. Nurmohamend, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [belanghebbenden] gehoord.

Overwegingen

Toepassing artikel 8:86 van de Awb

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Inleiding

2. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk,
- b. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald,
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (...).

3. [appellant] heeft in 2014 op zijn perceel, een stuk weiland met een agrarische bestemming, een doek met een laag zand aangebracht, en dit aan drie zijden omheind door palen met lint-schrikdraad te plaatsen. Aan één zijde heeft hij in een bestaand hekwerk van gaas een toegangspoort van ijzeren buizen geplaatst. Daartoe heeft hij een deel van het hekwerk verwijderd. Voorts heeft [appellant] de ter plaatse in de grond reeds aanwezige drainage vervangen. Omwonenden hebben het college verzocht om hiertegen op te treden.

Het college heeft aan de opgelegde last ten grondslag gelegd dat [appellant] op zijn perceel een paardenbak heeft gebouwd zonder te beschikken over een vereiste omgevingsvergunning en dat sprake is van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, b en c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De rechtbank heeft overwogen dat het college bevoegd was om handhavend op te treden. Hierbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat het door [appellant] gerealiseerde object een paardenbak is. Voorts heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat het aanbrengen van de zandlaag een aanlegvergunningplichtige activiteit is als bedoeld in artikel 3.7, onder a, onder 3, van de planregels van het bestemmingsplan. Van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden had moeten afzien, is de rechtbank niet gebleken. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar vernietigd omdat de last op onderdelen onduidelijk is.

Paardenbak

4. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2009" rust op het perceel de bestemming "Agrarisch".

Ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van grondgebonden agrarische bedrijven met daaraan ondergeschikt niet-grondgebonden agrarische activiteiten met een oppervlakte van niet meer dan 250 m² dan wel de bestaande oppervlakte indien deze meer is.

Ingevolge artikel 3.2, onder g, aanhef en onder 7, mogen op gronden met deze bestemming geen paardenbakken worden gebouwd.

Ingevolge artikel 3.7, onder a, aanhef en onder 3, is het verboden zonder of in afwijking van en schriftelijke vergunning (aanlegvergunning) van het college kavelpaden en andere verhardingen met een oppervlakte groter dan 100 m² aan te leggen.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat voor realisering van de omheinde zandlaag geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef, onder a en c, van de Wabo vereist is. Hiertoe voert [appellant] aan dat geen sprake is van een bouwwerk, aangezien het constructieve element ontbreekt en dat de gerealiseerde voorzieningen op het perceel ook geen paardenbak vormen als bedoeld in artikel 3.2, onder g, aanhef en onder 7 van de planregels. Voorts voert hij aan dat ter plaatse gedurende hooguit tien minuten per dag alleen hobbymatig paard wordt gereden door zijn dochter en de zandlaag alleen is aangebracht om te voorkomen dat het paard van [appellant] in de modder komt te staan bij regen.

5.1. Het begrip bouwwerk is in de Wabo niet omschreven. De Wabo beoogt gelet op de geschiedenis van totstandkoming (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 91 en 92) bij het begrip "bouwwerk" aan te sluiten zoals dat onder de Woningwet werd aangeduid. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2013 in zaak nr. 201300743/1/A1), kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk ook bij toepassing van de Wabo aansluiting worden gezocht bij de modelbouwverordening die een bruikbare omschrijving van het begrip bouwwerk omvat. Deze luidt: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".

Op het perceel is een omheining van 25 m bij 15 m geplaatst die aan drie zijden bestaat uit palen met daartussen gespannen schrikdraad in de vorm van een wit lint en aan één zijde uit een hek van gaaswerk met een poort van ijzeren buizen. Binnen de omheining is een zandlaag aanwezig met daaronder een doek en een drainagesysteem. De drainage en het doek zijn aangebracht om de zandlaag ter plaatse te laten liggen teneinde het omheinde gedeelte geschikt te maken voor gebruik door paarden. Aldus is sprake van een constructie met een plaatsgebonden karakter en een zekere omvang. Dit betekent dat sprake is van een bouwwerk als bedoeld in de Wabo. Dat het hek van gaaswerk reeds aanwezig was en [appellant] het drainagesysteem slechts heeft vervangen, leidt niet tot een ander oordeel, nu de aangebrachte voorzieningen ertoe hebben geleid dat een object is ontstaan dat als geheel als bouwwerk moet worden aangemerkt.

In het bestemmingsplan is niet geregeld wat onder de term paardenbak wordt verstaan. Nu het bouwwerk is bedoeld om daarin de paardensport te beoefenen, heeft de rechtbank in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bouwwerk een paardenbak is

als bedoeld in artikel 3.2, onder g, aanhef en onder 7, van de planregels, en de bouw ervan mitsdien niet is toegestaan.

Dit betekent dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] de paardenbak heeft opgericht zonder te beschikken over de benodigde omgevingsvergunning voor het bouwen in strijd met het bestemmingsplan, zodat sprake is van overtreding van het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, aanhef, onder a en c, van de Wabo.

Het betoog faalt.

Aanbrengen van de zandlaag

6. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat voor het aanbrengen van een zandlaag geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo nodig is. Hiertoe voert hij aan dat het zandbed naar zijn aard zacht is en niet als kavelpad of andere verharding, als bedoeld in artikel 3.7, onder a, aanhef en onder 3, van de planregels kan worden aangemerkt.

6.1. Daargelaten of de aangebrachte zandlaag op zichzelf kan worden aangemerkt als een verharding als bedoeld in artikel 3.7, onder a, aanhef en onder 3 van de planregels, is voor het aanbrengen van de zandlaag in dit geval geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo nodig. De zandlaag maakt onderdeel uit van de constructie voor de bouw waarvan, zoals hiervoor reeds overwogen, omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo vereist is. Dit brengt mee dat het aanbrengen van de zandlaag niet los gezien kan worden van het bouwen van het bouwwerk en dat het derhalve geen afzonderlijke aanlegvergunningplichtige activiteit is. Dit betekent dat geen sprake is van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo en het college in zoverre niet bevoegd was om handhavend op te treden. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Het betoog slaagt.

Bijzondere omstandigheden

7. Nu de paardenbak zonder de daarvoor benodigde omgevingsvergunning is gebouwd, laat vorenstaande onverlet dat het college bevoegd is hiertegen handhavend op te treden.

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 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.

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat er bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college had moeten afzien van handhavend optreden tegen de paardenbak. Hiertoe voert hij aan dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld, nu het in drie vergelijkbare gevallen niet handhavend optreedt. [appellant] voert verder aan dat het college onvoldoende gewicht aan zijn belangen heeft toegekend en handhavend optreden onevenredig is. Hij wijst er op dat de paardenbak op ruime afstand van de woonpercelen is gelegen en dat de paardenbak uitsluitend hobbymatig wordt gebruikt. Gelet op de door een medewerker van de gemeente in een e-mailbericht van 24 september 2014 gedane mededeling dat het aanbrengen van een zandlaag vergunningsvrij is, op grond waarvan hij tot het aanbrengen van de zandlaag is overgegaan, ligt het volgens [appellant] in

de rede dat het college de kosten van de verwijdering van de verwijdering voor zijn rekening neemt.

8.1. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat het in vergelijkbare gevallen daadwerkelijk zal gaan handhaven. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat het college ter zitting van de Afdeling te kennen heeft gegeven wegens een beperkte handhavingscapaciteit niet direct te kunnen optreden tegen alle illegale paardenbakken. Voorts heeft het college toegelicht dat het buitengebied is opgenomen in het op korte termijn door het college vast te stellen handhavingsprogramma 2016 en dat projectmatig zal worden gehandhaafd met betrekking tot bouwwerken zonder vergunning in het buitengebied, waaronder paardenbakken. Voorts heeft het college onweersproken gesteld dat het met betrekking tot twee van de door [appellant] genoemde paardenbakken inmiddels tot handhavend optreden is overgegaan.

De rechtbank heeft voorts terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de door [appellant] aangevoerde omstandigheden maken dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen dat het college van optreden behoort af te zien. Dat [appellant] door handhavend optreden kosten zal moeten maken, is het gevolg van het risico dat hij heeft genomen door de paardenbak zonder omgevingsvergunning te bouwen. Deze kosten komen derhalve voor zijn rekening. Van een concrete toezegging dat hij zand op het perceel mocht aanbrengen op grond waarvan hij er op mocht vertrouwen dat het college niet zou optreden tegen de paardenbak is niet gebleken. De rechtbank heeft hierbij terecht in aanmerking genomen dat R. van Diepen, medewerker Advies & Beleid, in het aan [appellant] gerichte e-mailbericht van 18 september 2014 uiteen heeft gezet dat vanuit de ambtelijke organisatie negatief zal worden geadviseerd aan het college over verlening van de benodigde vergunning voor de paardenbak, omdat een paardenbak planologisch en stedenbouwkundig onaanvaardbaar wordt geacht en leidt tot een verrommeling van het buitengebied. In het licht van deze informatie kon [appellant] aan het e-mailbericht van 24 september 2014 van Van Diepen niet het gerechtvaardigde vertrouwen ontlenen dat het college zou afzien van handhavend optreden tegen de ten behoeve van de paardenbak aangebrachte zandlaag.

De rechtbank is derhalve terecht tot het oordeel gekomen dat niet gebleken is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van handhaving had moeten worden afgezien.

Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep is gegrond. Dat het college ten onrechte mede overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b van de Wabo aan de opgelegde last ten grondslag heeft gelegd, doet evenwel niet af aan de bevoegdheid van het college om handhavend op te treden tegen de paardenbak, aangezien [appellant] deze heeft gebouwd zonder te beschikken over de benodigde omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo. Nu voorts geen bijzondere omstandigheden zijn gebleken, heeft het college gebruik kunnen maken van de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen de paardenbak.

Beroep van rechtswege

10. Bij besluit van 22 januari 2016 heeft het college opnieuw beslist op het door [appellant] gemaakte bezwaar. Het college heeft met inachtneming van de aangevallen uitspraak de opgelegde last verduidelijkt. Het college heeft in dit besluit gemotiveerd dat het zandbed en de lintomheining verwijderd moeten worden en verwijderd moeten blijven, omdat deze onderdelen bepalend zijn voor beantwoording van de vraag of er al dan niet sprake is van een

paardenbak. Dit besluit wordt ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 6:24, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van het geding. Dit wil zeggen dat van de zijde van [appellant] van rechtswege een beroep tegen dit besluit is ontstaan, nu daarbij aan zijn bezwaar niet is tegemoetgekomen.

11. Uit rechtsoverweging 6.1 volgt dat het college in het besluit op bezwaar van 22 januari 2016 ten onrechte mede overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo aan de opgelegde last ten grondslag heeft gelegd. Het besluit van 22 januari 2016 dient reeds hierom te worden vernietigd.

12. Voor zover [appellant] heeft aangevoerd dat de last tot gehele verwijdering van de zandlaag te verstrekend is, omdat geen aanlegvergunning nodig is voor een verharding met een oppervlakte van minder dan 100 m², slaagt dit niet. Weliswaar is voor de zandlaag geen aanlegvergunning nodig, maar nu de zandlaag een onderdeel is van de paardenbak die zonder de benodigde omgevingsvergunning voor het bouwen ervan is gerealiseerd, bestaat geen grond voor het oordeel dat de opgelegde last tot verwijdering van onder meer de zandlaag verder strekt dan tot ongedaanmaking van de overtreding.

13. Het beroep tegen het besluit van 22 januari 2016 is gegrond. Het besluit dient te worden vernietigd. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven. Dit betekent dat [appellant] dient te voldoen aan de hem opgelegde last tot verwijdering en verwijderd houden van de paardenbak.

14. Gelet op het vorenstaande bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

15. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar van 22 januari 2016 gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar van 22 januari 2016 met kenmerk 2015/3775;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, als voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. G.J. Deen, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Deen
voorzieningenrechter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 maart 2016

604.