

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:1344
Datum uitspraak	18 mei 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 januari 2014 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast de bij het adres [locatie] te Breukelen (hierna: het perceel) aanwezige boatsaver te verwijderen en verwijderd te houden en niet op een andere met de Landschapsverordening Provincie Utrecht 2011 (hierna: de Lsv) strijdige locatie af te meren.

Volledige tekst

201503334/1/A1.

Datum uitspraak: 18 mei 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Breukelen, gemeente Stichtse Vecht
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 25 maart 2015 in zaak nr.
14/6423 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college).

Procesverloop

Bij besluit van 21 januari 2014 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast de bij het adres [locatie] te Breukelen (hierna: het perceel) aanwezige boatsaver te verwijderen en verwijderd te houden en niet op een andere met de Landschapsverordening Provincie Utrecht 2011 (hierna: de Lsv) strijdige locatie af te meren.

Bij besluit van 25 september 2014 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 maart 2015 heeft de rechtbank, voor zover van belang, het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting, gevoegd met zaken nrs. 201502031/1/A1, 201503502/1/A1, en 201504356/1/A1, behandeld op 13 oktober 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. S.A.B. Boer, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Tilstra en I.D. Vos, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

1. De Afdeling heeft de vier beroepen vanwege de onderlinge samenhang gevoegd behandeld.

2. [appellant] woont op het perceel. Grenzend aan zijn perceel ligt in de Vecht zijn boatsaver, een drijvende overkapping, die dient ter bescherming van een boot tegen weer en wind.

Het college heeft [appellant] aangeschreven de boatsaver te verwijderen wegens strijd met de Lsv. Volgens het college vormt de boatsaver een onaanvaardbare aantasting van natuur en landschap vanwege de verschijningsvorm. De boatsaver neemt openbaar vaarwater in beslag en draagt bij aan landschappelijke verrommeling, aldus het college.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de verbodsbepaling als bedoeld in artikel 17 van de Lsv (hierna: de verbodsbepaling) onverbindend is, nu deze geen exceptieve toetsing kan doorstaan. Hij voert daartoe aan dat de verbodsbepaling niet doelmatig is en de toepassing daarvan leidt tot willekeur. Voorts voert hij aan dat de verbodsbepaling de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) op onaanvaardbare wijze doorkruist, nu een dergelijke verbodsbepaling kan worden opgenomen in een inpassingsplan of een provinciale ruimtelijke verordening.

3.1. Ingevolge artikel 118 van de Provinciewet blijft de bevoegdheid tot het maken van provinciale verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten of algemene maatregelen van bestuur is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten en algemene maatregelen van bestuur niet in strijd zijn.

Ingevolge artikel 145 van die wet maken provinciale staten de verordeningen die zij in het belang van de provincie nodig oordelen.

Ingevolge artikel 3.26, eerste lid, van de Wro kunnen provinciale staten, indien sprake is van provinciale belangen, de betrokken gemeenteraad gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen.

Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie.

Ingevolge artikel 17 van de Lsv, die op grond van artikel 145 van de Provinciewet is vastgesteld, is het de zakelijk gerechtigde tot en de bezitter, houder of gebruiker van een vaartuig of ander voorwerp, niet zijnde een woonschip, verboden dat vaartuig of voorwerp

ligplaats te laten nemen, te ankeren of af te meren of anderszins in, op of vlak boven een water te plaatsen op andere plaatsen dan aangegeven met een van de verkeerstekens E.5 tot en met E.7.1 van bijlage 7 bij het Binnenvaartpolitiereglement en bijlage 7 van het Rijnvaartpolitiereglement.

3.2. De door [appellant] verzochte toetsing houdt in dat aan een algemeen verbindend voorschrift slechts verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag om de verschillende belangen, die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De rechter heeft daarbij niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen en heeft ook overigens daarbij terughoudendheid te betrachten.

3.3. In de considerans van de Lsv is overwogen dat het wenselijk is om regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van het landschap, de natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden in de provincie Utrecht. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Lsv is de verordening van toepassing op het gebied dat zich bevindt buiten de grenzen van de bebouwde kom, zoals deze op grond van artikel 27 van de Wegenwet door het college zijn vastgesteld. Met de verbodsbepaling zijn, teneinde verrommeling van het landschap, waaronder de Vecht, tegen te gaan, regels gesteld met betrekking tot het gebruik van het water.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellant] niet kan worden gevolgd in zijn betoog dat de verbodsbepaling onverbindend is omdat deze niet doelmatig is. De rechter heeft niet tot taak om de doelmatigheid van de verbodsbepaling om de aantasting van het landschap door de plaatsing en het afmeren van boatsavers tegen te houden, naar eigen inzicht vast te stellen en heeft terughoudendheid te betrachten.

Voorts heeft de rechtbank terecht overwogen dat de verbodsbepaling niet in strijd is met het verbod van willekeur. Zij heeft daartoe overwogen dat de reikwijdte van het verbod niet willekeurig is maar langs de objectieve maatstaf van de afbakening van de bebouwde kom is gelegd. Deze afbakening valt nagenoeg samen met de rode contouren rondom de stedelijke gebieden binnen de provincie Utrecht. Dat die afbakening in het landschap niet direct zichtbaar is en op een enkele plek mogelijk de ene oever wel omvat maar de tegenovergelegen oever niet, maakt niet dat de verbodsbepaling in strijd is met het verbod van willekeur. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het al dan niet stedelijke karakter een belangrijke rol speelt bij de afbakening.

Ook heeft de rechtbank terecht overwogen dat de verbodsbepaling in artikel 17 van de Lsv de Wro niet op onaanvaardbare wijze doorkruist. De Wro geeft regels die zien op het gebruik van gronden. Provinciale staten kunnen ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Ook kunnen provinciale staten ingevolge artikel 3.26, eerste lid, van de Wro een inpassingsplan vaststellen. Deze instrumenten zien op het reguleren van het gebruik van de ruimte, waarbij in het kader van een goede ruimtelijke ordening vanuit verschillende ruimtelijke motieven een belangenafweging dient te worden gemaakt ter bepaling van hetgeen op de desbetreffende gronden wenselijk en aanvaardbaar wordt geacht. De verbodsbepaling daarentegen voorziet in een regeling die uitsluitend is ingegeven door het motief van de bescherming van de kwaliteit van het landschap. Het motief van de verbodsbepaling valt derhalve niet geheel samen met de motieven van de Wro als hogere

regelgeving. Gelet op dit verschil in de motieven die aan de Lsv en aan de hogere regelgeving ten grondslag liggen, bevat de Lsv in zoverre geen regeling ten aanzien van een onderwerp waarin door de genoemde hogere regelgeving is voorzien. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat sprake is van een zelfstandig aan te wijzen motief dat afwijkt van de motieven die aan de Wro ten grondslag liggen. Dat, zoals [appellant] betoogt, de motieven van de Wro en de verbodsbepaling elkaar gedeeltelijk overlappen, geeft geen grond voor een ander oordeel. Dat in de Wro waarborgen zijn opgenomen ten aanzien van de totstandkoming van de genoemde planologische instrumenten, die bij de Lsv ontbreken, zoals [appellant] stelt, is geen reden om de verbodsbepaling onverbindend te achten. Concluderend heeft de rechtbank terecht overwogen dat het betoog van [appellant], dat de verbodsbepaling die aan de last onder dwangsom ten grondslag is gelegd ingevolge artikel 118 van de Provinciewet onverbindend is, zodat voor het college geen bevoegdheid bestond op grond van de verbodsbepaling handhavend op te treden, niet slaagt.

Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de boatsaver niet in strijd is met de verbodsbepaling. Hij voert daartoe aan dat de verbodsbepaling alleen ziet op het plaatsen van een boatsaver en niet op het hebben van een boatsaver op de locatie bij het perceel. Daartoe wijst hij erop dat de boatsaver ter plaatse was afgemeerd voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Verordening bescherming natuur en landschap, die de voorloper is van de Lsv. Hij voert voorts aan dat de verbodsbepaling in strijd is met het lex certa-beginsel als bedoeld in artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

4.1. Ingevolge artikel 19 van de Lsv worden boatsavers en daarin afgemeerde vaartuigen of voorwerpen die sinds ten laatste 1 januari 2004 aantoonbaar aanwezig waren en in strijd zijn met het verbod in artikel 17 tot 29 november 2012 gedoogd.

4.2. De boatsaver is op drijvers geplaatst en met touwen aan de kade bevestigd, zodat de boatsaver op deze plaats blijft liggen.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het aanwezig hebben van een boatsaver onder het verbod van artikel 17 van de Lsv valt. Het verbod om "een voorwerp ligplaats te laten nemen" als bedoeld in de verbodsbepaling betreft een voortdurende activiteit die erop gericht is om te voorkomen dat het betreffende voorwerp wegdrijft. Uit het overgangsrecht als bedoeld in artikel 19 van de Lsv kan voorts worden afgeleid dat is beoogd de toestand van het aanwezig zijn van een voorwerp in het water te reguleren. Daarbij wordt voorts overwogen dat de boatsaver niet onder de beschermende werking van het overgangsrecht valt, reeds nu de periode waarover dit overgangsrecht geldt, is afgelopen. In het door [appellant] aangevoerde heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de verbodsbepaling zich niet verdraagt met het lex certa-beginsel en om die reden buiten toepassing dient te blijven. Uit artikel 17 van de Lsv vloeit immers voort dat het aanwezig zijn van een boatsaver in het water in strijd is met die bepaling.

Het betoog faalt.

5. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college bevoegd is om handhavend op te treden op grond van de verbodsbepaling.

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 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.

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat concreet zicht op legalisering bestaat. Hij voert daartoe aan dat artikel 34 van de Lsv niet ertoe leidt dat legalisering van de boatsaver niet mogelijk is, nu dat artikel altijd kan worden gewijzigd. Het college heeft volgens hem ten onrechte niet onderzocht of legalisering mogelijk is. Voorts wijst hij erop dat het college de wegenlegger als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Wegenwet kan aanpassen, zodat de ligplaats van zijn boatsaver is gelegen binnen de bebouwde kom en de Lsv niet van toepassing is.

6.1. Ingevolge artikel 34, aanhef en onderdeel 3, van de Lsv verleent het college geen ontheffing van het verbod in artikel 17 met betrekking tot voorwerpen.

Ingevolge artikel 27, tweede lid, van de Wegenwet stellen gedeputeerde staten vast, welke voor de toepassing van deze wet de grenzen van de bebouwde kom of kommen der gemeente zijn.

6.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van het college mocht worden gevergd niet tot handhavend optreden over te gaan. Er is geen concreet zicht op legalisering reeds nu in artikel 34, aanhef en onderdeel 3, van de Lsv wordt uitgesloten dat ontheffing kan worden verleend. Dat het mogelijk is de boatsaver te legaliseren doordat het voor provinciale staten mogelijk is dat artikelonderdeel te wijzigen of doordat het college de grens van de bebouwde kom kan wijzigen, leidt, anders dan [appellant] betoogt, niet ertoe dat er concreet zicht op legalisering is.

Het betoog faalt.

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

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. J.W. van de Gronden en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Van der Spoel
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 18 mei 2016

414-761.