

ECLI

ECLI:NL:RVS:2018:2657

Datum uitspraak

8 augustus 2018

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 21 december 2015 heeft het college [appellant] gelast, onder aanzegging van een dwangsom van € 5.000,00 ineens, de werkzaamheden in het openbaar gebied voor het perceel [locatie] te Uithoorn te staken en gestaakt te houden. [appellant] is eigenaar van het perceel. Ter ontsluiting van zijn perceel moet een brug gepasseerd worden en vervolgens een in- en uitrit. Op 21 december 2015 heeft een toezichthouder van de gemeente Uithoorn geconstateerd dat [appellant] het asfalt van de inrit heeft verwijderd, dat op de inrit een wapeningsnet is aangebracht en dat het voornemen bestaat daarop een betonlaag aan te brengen ten behoeve van verharding van de inrit. Daarop heeft de toezichthouder [appellant] mondeling aangezegd de werkzaamheden stil te leggen. Op 21 december 2015 heeft het college het besluit tot stillegging op schrift gesteld en aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd.

Volledige tekst

201704493/1/A1.

Datum uitspraak: 8 augustus 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Uithoorn,

tegen de mondelinge uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 11 april 2017 in zaak nr. 16/7549 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Uithoorn.

Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2015 heeft het college [appellant] gelast, onder aanzegging van een dwangsom van € 5.000,00 ineens, de werkzaamheden in het openbaar gebied voor het perceel [locatie] te Uithoorn (hierna: het perceel) te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 25 oktober 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 25 oktober 2016 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de door [appellant] verbeurde dwangsom van € 5.000,00.

Bij mondelinge uitspraak van 11 april 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] tegen het besluit van 25 oktober 2016 betreffende handhaving ingestelde beroep en het beroep van rechtswege tegen het besluit van 25 oktober 2016 betreffende invordering niet-ontvankelijk verklaard, bepaald dat het college het door [appellant] betaalde griffierecht vergoedt en het college veroordeeld tot vergoeding van de in beroep door hem gemaakte proceskosten. Het proces-verbaal van deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 mei 2018, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door I.A.P.M. Morreau en A. Saghir, zijn verschenen.

Het college heeft, daartoe door de Afdeling in de gelegenheid gesteld, een nader stuk ingediend.

[appellant] heeft een schriftelijke uiteenzetting geven.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gelaten, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

1. [appellant] is eigenaar van het perceel. Ter ontsluiting van zijn perceel moet een brug gepasseerd worden en vervolgens een in- en uitrit (hierna: inrit). Op 21 december 2015 heeft een toezichthouder van de gemeente Uithoorn geconstateerd dat [appellant] het asfalt van de inrit heeft verwijderd, dat op de inrit een wapeningsnet is aangebracht en dat het voornemen bestaat daarop een betonlaag aan te brengen ten behoeve van verharding van de inrit. Daarop heeft de toezichthouder [appellant] mondeling aangezegd de werkzaamheden stil te leggen. Op 21 december 2015 heeft het college het besluit tot stillegging op schrift gesteld en aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd, inhoudende dat de werkzaamheden

gestaakt moeten blijven. Volgens het college is voor de werkzaamheden aan de inrit een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) vereist.

Op 22 december 2015 is door de toezichthouder geconstateerd dat de werkzaamheden ondanks de stillegging zijn voortgezet. Bij besluit van 25 oktober 2016 heeft het college de verbeurde dwangsom ingevorderd.

De rechtbank heeft de beroepen niet-ontvankelijk verklaard. Zij heeft daartoe overwogen dat een jaar is verstreken sinds de dwangsom is verbeurd, het genomen invorderingsbesluit de verjaring niet stuit en het college geen andere handelingen tot invordering heeft verricht, zodat de bevoegdheid van het college tot daadwerkelijke invordering van de verbeurde dwangsom inmiddels is verjaard. Omdat geen uitvoering meer kan worden gegeven aan het besluit van 25 oktober 2016 betreffende invordering heeft [appellant] volgens de rechtbank geen belang meer bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep van rechtswege. Daarmee bestaat volgens de rechtbank evenmin nog belang bij beoordeling van het beroep tegen het besluit van die datum betreffende de handhaving.

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat hij bij zijn beroep nog procesbelang had, reeds vanwege het feit dat hij in bezwaar heeft verzocht om vergoeding van door hem gemaakte kosten en de rechtbank het college niet heeft veroordeeld in vergoeding van deze kosten. Verder wijst hij erop dat de beslissing op bezwaar en de primaire besluiten met betrekking tot de last onder dwangsom en het invorderingsbesluit nog bestaan en deze vernietigd zouden moeten worden. Ook zijn deze besluiten niet herroepen en heeft de rechtbank volgens [appellant] ten onrechte overwogen dat een dwangsom is verbeurd, terwijl de rechtmatigheid van dit besluit niet is besproken door de rechtbank.

2.1. Wat betreft het besluit van 25 oktober 2015 betreffende invordering heeft de rechtbank terecht overwogen dat geen procesbelang meer bestaat bij een beoordeling van het beroep van rechtswege. De bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsom is immers verjaard. [appellant] kan geen nadelige gevolgen meer ondervinden van dit besluit. Er kunnen geen dwangsommen meer worden verbeurd. De omstandigheid dat het besluit niet is vernietigd, maakt dit niet anders. Verder heeft [appellant] geen schade gesteld ten gevolge van het besluit. Hij heeft wat betreft dit besluit geen kosten als bedoeld in artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gemaakt, zodat daarin geen belang kan zijn gelegen. De rechtbank heeft verder het college reeds veroordeeld in de gemaakte kosten in beroep.

Het betoog faalt.

2.2. De rechtbank heeft echter niet onderkend dat [appellant] nog procesbelang had bij een beoordeling van zijn beroep tegen het besluit van 25 oktober 2016 betreffende handhaving. In bezwaar heeft [appellant] verzocht om vergoeding van gemaakte kosten. Het college heeft daarvoor geen aanleiding gezien. Omdat kosten van bezwaar ingevolge artikel 7:15 van de Awb slechts voor vergoeding in aanmerking komen als het besluit, waartegen het bezwaar is gericht, wordt herroepen vanwege een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, is het verkrijgen van een rechterlijk oordeel over zijn in beroep aangevoerde gronden tegen het besluit vereist en bestaat daarbij nog belang. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte het beroep van [appellant] tegen het besluit van 25 oktober 2016 betreffende handhaving niet-

ontvankelijk verklaard.

Het betoog slaagt.

3. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover het betreft het besluit van 25 oktober 2016 betreffende het handhavingsbesluit. De Afdeling zal alsnog de bij de rechtbank tegen dit besluit aangevoerde beroepsgronden beoordelen, nu de rechtbank daaraan niet is toegekomen.

4. [appellant] betoogt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR3236](#), dat het college niet bevoegd was handhavend op te treden, omdat voor het oprichten van de verharding geen omgevingsvergunning, zoals bedoeld in artikel 2.1, aanhef en onder a, van de Wabo, is vereist. Een dergelijke verharding is immers geen bouwwerk. Hij voert daartoe aan dat het op de inrit aangebrachte wapeningsnet niet maakt dat het gaat om een constructie. Verder wijst [appellant] erop dat de verharding niet verbonden is met de weg. Ook wijst [appellant] op de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR3236](#), waaruit zou blijken dat een verharding met een krimpwapeningsnetje, dat volgens hem overeenstemt met het door hem gebruikte wapeningsnet, geen bouwwerk is.

4.1. Het begrip bouwwerk is in de Wabo als zodanig niet omschreven. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 17 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:3132](#)) kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk aansluiting worden gezocht bij de omschrijving van dit begrip in de modelbouwverordening. 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."

Indien hieraan is voldaan, is er sprake van een bouwwerk.

Blijkens het proces-verbaal van 21 december 2015 van de gemeentelijke toezichthouder steunen de door [appellant] aangebrachte wapeningsnetten op stenen, die op de grond zijn geplaatst. Uit door [appellant] overgelegde stukken blijkt dat gebruik is gemaakt van een wapeningsnet met een diameter van 8 mm en een maaswijdte van 150 mm. Op het wapeningsnet is een laag beton aangebracht.

In de uitspraak van 19 juli 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AY4255](#), heeft de Afdeling overwogen dat een laag asfalt, aangebracht op een laag puin- en menggranulaat, geen constructie betreft en daarmee geen bouwwerk is.

De omstandigheid dat zich in de door [appellant] op de grond aangebrachte betonlaag een wapeningsnet bevindt, maakt niet dat de verharding moet worden aangemerkt als een constructie. Het wapeningsnet is enkel bedoeld om scheurvorming te voorkomen, zo heeft [appellant] ter zitting toegelicht. Verder heeft hij onweersproken gesteld dat het wapeningsnet als zodanig geen constructieve functie heeft. Bovendien maakt het wapeningsnet onderdeel uit van de aangebrachte verharding. Naar het oordeel van de Afdeling is de aangebrachte verharding, met daarin het wapeningsnet, gelet hierop, niet aan te merken als een constructie (vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1099](#)). De verharding is dan ook geen bouwwerk en voor het bouwen is

geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo vereist. Een overtreding van dat artikelonderdeel heeft zich dan ook niet voorgedaan, zodat het college onbevoegd was te handhaven. Dit neemt overigens niet weg dat een omgevingsvergunning vereist kan zijn op grond van een andere wettelijke bepaling.

Het betoog slaagt.

5. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep reeds hierom gegrond verklaren en het besluit van 25 oktober 2016 betreffende handhaving vernietigen. De overige gronden behoeven geen bespreking.

De Afdeling ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien en het besluit van 21 december 2015 te herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 11 april 2017 in zaak nr. 16/7549, voor zover daarbij het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Uithoorn van 25 oktober 2016, kenmerk 2016-010109, niet-ontvankelijk is verklaard;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het onder II. genoemde besluit gegrond;

IV. vernietigt het onder II. genoemde besluit;

V. herroept het besluit van 21 december 2015, kenmerk 80050;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het onder II. genoemde besluit;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Uithoorn tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.004,00 (zegge: tweeduizendvier euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Uithoorn aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 250,00 (zegge: tweehonderdvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Steendijk
lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 8 augustus 2018

163-866.