

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:788
Datum uitspraak	13 maart 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 januari 2017 heeft het college een verzoek van [appellant sub 2] om handhavend op te treden tegen het gebruik van het perceel [locatie 1] te Oudeschild (hierna: het perceel) door de Watersportvereniging Texel afgewezen.

Volledige tekst

201804820/1/A1.

Datum uitspraak: 13 maart 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Texel,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te Oudeschild, gemeente Texel,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 1 mei 2018 in zaak nr. 17/3928 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 10 januari 2017 heeft het college een verzoek van [appellant sub 2] om handhavend op te treden tegen het gebruik van het perceel [locatie 1] te Oudeschild (hierna: het perceel) door de Watersportvereniging Texel afgewezen.

Bij besluit van 6 juni 2017 heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 mei 2018 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 6 juni 2017 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2], de watersportvereniging en het college hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

Het college en [appellant sub 2] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 februari 2019, waar het college, vertegenwoordigd door mr. C.H. Witte, en [appellant sub 2A], bijgestaan door mr. H.P. Verheyen, advocaat te Den Burg, zijn verschenen. Voorts is de watersportvereniging verschenen, vertegenwoordigd door [gemachtigden].

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 2] woont op het perceel [locatie 2] te Oudeschild. De watersportvereniging is eigenaar van het naastgelegen perceel. [appellant sub 2] stelt overlast te ondervinden van het gebruik van het perceel door de watersportvereniging en heeft het college op 11 oktober 2016 verzocht hiertegen handhavend op te treden. Volgens [appellant sub 2] zijn de activiteiten in strijd met de ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Oudeschild" op het perceel rustende bestemming "Bedrijventerrein".

Het college heeft het verzoek om handhaving van [appellant sub 2] bij besluit van 10 januari 2017 afgewezen en die afwijzing bij besluit op bezwaar van

6 juni 2017 in stand gelaten. Volgens het college is van strijd met artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, van de planregels geen sprake, omdat uit de planregels niet volgt dat alleen bedrijven activiteiten mogen uitoefenen op gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" en de activiteiten die worden uitgeoefend, passen binnen de bestemming.

De rechtbank heeft overwogen dat de activiteiten die op het perceel door de watersportvereniging worden verricht niet ten behoeve van een bedrijf zijn, zodat reeds hierom in strijd met het bestemmingsplan wordt gehandeld. Omdat sprake is van met het bestemmingsplan strijdig gebruik, is het college bevoegd tegen deze overtreding handhavend op te treden op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). Verder heeft het college volgens de rechtbank ondeugdelijk gemotiveerd dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van handhavend optreden kon worden afgezien. Het college kan zich hiermee niet verenigen.

Relativiteitsvereiste

2. Het college betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) zich tegen het vernietigen van het besluit van 6 juni 2017 verzet. Volgens het college strekt artikel 6, lid 6.1, onder a, van de planregels ertoe dat schaarse gronden die bestemd zijn voor bedrijfsmatige activiteiten ook daarvoor worden gebruikt en kan die bepaling niet strekken tot de bescherming van enig belang van [appellant sub 2].

2.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht

(Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

2.2. In artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, van de planregels staat dat het perceel alleen mag worden gebruikt ten behoeve van bedrijven. Overtreding van die planregel doet afbreuk aan de realisering van de doelstelling die met de planregel wordt beoogd, dat uitsluitend bedrijven zijn toegestaan. Deze planregel strekt ter bescherming van de belangen van [appellant sub 2] en de bedrijven op het bedrijventerrein. Zoals het college ter zitting ook heeft bevestigd, heeft [appellant sub 2] belang bij een goed woon- en leefklimaat.

Voor zover het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op de door het college veronderstelde strijd met artikel 8:69a van de Awb, kan dat het college niet baten, omdat uit de zittingsaantekeningen van de rechtbank blijkt dat het betoog met betrekking tot artikel 8:69a ter zitting van de rechtbank door het college is ingetrokken. Mede gelet op wat hiervoor is overwogen, bestaat, anders dan het college ter zitting bij de Afdeling nog heeft aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank niet ambtshalve tot de conclusie is gekomen dat artikel 8:69a van de Awb zich niet tegen het vernietigen van het besluit van 6 juni 2017 verzet.

Het betoog faalt.

Overtreding van de planregels?

3. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was handhavend op te treden omdat geen sprake is van een overtreding van de planregels. Volgens het college is de watersportvereniging een bedrijf in de zin van de planregels en zijn de door haar uitgevoerde activiteiten bedrijfsmatig. Ook onderscheidt de ruimtelijke uitstraling van de activiteiten van de watersportvereniging op het perceel zich niet van die van andere op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven. Bovendien voert het college aan dat het de bedoeling van de planwetgever was om op de voor bedrijven bestemde gronden bedrijfsmatige activiteiten mogelijk te maken. Daarnaast wijst het college op een in 1995 verleende bouwvergunning voor de bouw van een loods op het perceel, waarmee impliciet vrijstelling is verleend van het bestemmingsplan.

3.1. Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, voor zover hier van belang, luidt: "Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan."

Artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt: "De voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

bedrijfsgebouwen en overkappingen ten behoeve van bedrijven, zoals die onder de categorieën 1, 2 en 3 zijn genoemd in Bijlage 2 en naar de aard en de invloed op de omgeving daarmee vergelijkbare bedrijven, niet zijnde geluidzoneringsplichtige inrichtingen, risicovolle inrichtingen en/of vuurwerkbedrijven."

Artikel 6, lid 6.4, onder 6.4.2, aanhef en onder f, van de planregels luidt: "Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend het gebruik van gronden voor het stallen van auto's, caravans, vaartuigen en strandhuisjes buiten de bedrijfsgebouwen en

overkappingen anders dan ten behoeve van de per bouwperceel gevestigde bedrijvigheid." 3.2. Vaststaat dat de watersportvereniging niet staat genoemd in Bijlage 2 bij het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan bevat geen definitie van het begrip "bedrijf". De rechtbank heeft voor de uitleg van het begrip "bedrijf" onder die omstandigheden aansluiting kunnen zoeken bij de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. In het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal wordt onder bedrijf verstaan: beroepsbezigheid, handwerk en ook: onderneming die zich bezighoudt met het maken en/of verhandelen van bepaalde goederen en/of het leveren van bepaalde diensten. Gelet daarop heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat de aanwijzing van het perceel voor "bedrijven" uitdrukt dat het perceel bestemd is voor een onderneming waar beroepsmatig goederen worden gemaakt en/of verhandeld dan wel diensten worden geleverd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:365](#)).

De Afdeling is, gezien de ter zitting door de watersportvereniging gegeven toelichting, van oordeel dat de watersportvereniging geen bedrijf is als bedoeld in artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, van de planregels in samenhang bezien met artikel 6, lid 6.4, onder 6.4.2, aanhef en onder f, van de planregels. Uit die toelichting op de activiteiten, die door het college niet wordt betwist, volgt dat de watersportvereniging geen commerciële activiteiten uitvoert. Leden van de watersportvereniging stallen hun vaartuigen op het perceel. Zij betalen naast hun bijdrage voor het lidmaatschap van de watersportvereniging ook voor het stallen van hun vaartuigen op het perceel, maar daarbij worden geen commerciële tarieven gehanteerd. Verder verrichten de leden van de watersportvereniging zelf werkzaamheden op het perceel, waaronder het afspuiten van hun vaartuigen. Door middel van een geldautomaat op de afspuitvoorziening wordt daarvoor betaald. Verder worden ieder jaar enkele zogenaamde hijsdagen georganiseerd, waarop de vaartuigen uit het water worden gehesen. Gezien deze activiteiten heeft de rechtbank terecht overwogen dat de activiteiten van de watersportvereniging niet bedrijfsmatig van aard zijn en niet zijn gericht op winst.

Omdat op het perceel geen activiteiten worden verricht ten behoeve van een bedrijf, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het gebruik van het perceel door de watersportvereniging in strijd is met artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, en artikel 6, lid 6.4, onder 6.4.2, aanhef en onder f, van de planregels. Anders dan het college betoogt, is niet van belang of de activiteiten die worden uitgeoefend op het perceel vergelijkbaar zijn met de activiteiten van de in doeleindenomschrijving genoemde bedrijven. Bepalend is slechts of de activiteiten op het perceel ten behoeve van een bedrijf worden verricht, zoals opgenomen in de doeleindenomschrijving.

Over het betoog van het college dat het de bedoeling van de planwetgever is geweest om activiteiten op het perceel toe te staan die vergelijkbaar zijn met activiteiten die door een bedrijf kunnen worden uitgeoefend, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 28 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3905](#), dat de planregels in dit geval duidelijk zijn, zodat niet kan worden toegekomen aan een bespreking van de bedoeling van de planwetgever. Het enkele feit dat de raad zou weten dat er op het perceel een watersportvereniging is gevestigd, maakt bovendien niet dat het de bedoeling was van de planwetgever om dit gebruik positief te bestemmen. Anders dan het college meent, is ook de omstandigheid dat in de planregels geen afzonderlijke bestemming "watersport(vereniging)" is opgenomen onvoldoende voor het oordeel dat de planwetgever de activiteiten van de watersportvereniging vond passen binnen de ter plaatse geldende bestemming.

3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 21 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2519](#)), kan een vrijstelling voor gebruik van een pand dat in strijd is met het bestemmingsplan (thans: een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan) worden geacht rechtstreeks voort te vloeien uit een voor dat pand verleende bouwvergunning, als uit de bouwaanvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het bevoegde bestuursorgaan, zich bewust van het voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planregels heeft verleend.

Bij besluit van 30 januari 1995 heeft het college bouwvergunning verleend voor de bouw van een opslagloods op het perceel. Uit deze bouwvergunning blijkt niet dat vrijstelling is verleend van het bestemmingsplan. Uit de aanvraag noch de verleende bouwvergunning of de daarbij behorende bouwtekeningen is af te leiden dat de opslagloods in strijd met het bestemmingsplan zou worden gebruikt.

3.4. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, zodat het college bevoegd is handhavend op te treden.

Het betoog faalt.

4. 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 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.

5. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat handhavend optreden in dit geval onevenredig is. Volgens het college is sprake van een overtreding van geringe aard en ernst. De watersportvereniging kan worden opgevolgd door een soortgelijke entiteit die wel gericht is op winst, vaker schoonmaakwerk uitvoert aan boten en het perceel daardoor intensiever gebruikt.

5.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van het perceel geen overtreding is van geringe aard en ernst (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4586](#)). Voor het college dient uitgangspunt te zijn wat planologisch op een perceel is toegestaan. Voor zover het college betoogt dat de watersportvereniging kan worden opgevolgd door een bedrijf dat wel binnen de bestemming past, betekent die omstandigheid nog niet dat de overtreding van de planregels van geringe aard en ernst is.

Het betoog faalt.

6. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat handhavend optreden jegens de watersportvereniging in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Volgens het college is het perceel in 1993 verkocht aan de watersportvereniging voor gebruik ten behoeve van opslag en onderhoud van boten.

6.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de omstandigheid dat het perceel in 1993 door de gemeente Texel is verkocht aan de watersportvereniging geen grond vormt om van

handhaving af te zien. Met die verkoop is geen publiekrechtelijke toestemming gegeven aan de watersportvereniging voor opslag en onderhoud van boten.
Het betoog faalt.

Het incidenteel hoger beroep

7. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de vraag of de watersportvereniging in strijd handelt met milieuvoorschriften buiten de omvang van het geding valt. Volgens [appellant sub 2] heeft hij verzocht om handhavend optreden tegen overtreding van milieuvoorschriften en is het college in het besluit op bezwaar van 6 juni 2017 hierop ook ingegaan.

7.1. De Afdeling stelt voorop dat de omvang van het geding wordt bepaald door het verzoek om handhaving van 11 oktober 2016 van [appellant sub 2]. In dat verzoek heeft [appellant sub 2], kort samengevat, toegelicht dat hinder wordt ondervonden van diverse activiteiten op het perceel. Aan het slot van dit handhavingsverzoek staat:

"Gelet op al het vorenstaande, verzoek ik u als College over te gaan tot handhaving van het bestemmingsplan. De regels van het toepasselijke bestemmingsplan worden overtreden en u dient daartegen handhavend op te treden." In de zin daarna staat: "Waar het gaat om naleving van milieuvoorschriften verzoek ik u de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord opdracht te geven om ter plaatse een inspectie uit te voeren."

Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant sub 2] hiermee enkel expliciet verzocht om handhavend op te treden tegen de overtreding van het bestemmingsplan. In dat handhavingsverzoek heeft [appellant sub 2] niet verzocht handhavend op te treden tegen de overtreding van milieuvoorschriften. [appellant sub 2] heeft het college immers alleen verzocht om de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord opdracht te geven op het perceel een inspectie uit te voeren. Bij brief van 28 november 2016 heeft de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord aan [appellant sub 2] laten weten dat er enkele controles zijn geweest op het perceel en dat na een hercontrole is gebleken dat geen overtredingen van milieuvoorschriften plaatsvinden op het perceel.

Ter zitting heeft [appellant sub 2] toegelicht dat weliswaar in het door hem ingediende handhavingsverzoek niet expliciet is gesteld dat de watersportvereniging niet voldoet aan milieuvoorschriften, maar dat dit in bezwaar en beroep wel naar voren is gebracht.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4517](#)) kan de reikwijdte van een handhavingsverzoek na het primaire besluit niet meer worden uitgebreid. Het verzoek om handhaving had, zoals hiervoor is overwogen, geen betrekking op overtreding van verschillende milieuvoorschriften, zodat ook het besluit van 10 januari 2017 daarop geen betrekking had. Gelet daarop kon de beslissing op bezwaar geen betrekking hebben op de handhaving van milieuvoorschriften en komt, wat daar ook van zij, geen betekenis toe aan wat [appellant sub 2] daarover in bezwaar en beroep nog heeft gesteld.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank, hoewel op andere gronden, terecht overwogen dat de vraag of de watersportvereniging in strijd handelt met milieuvoorschriften buiten de omvang van het geding valt. De rechtbank heeft derhalve niet in strijd gehandeld met artikel 8:69, eerste lid, van de Awb.

Het betoog faalt.

Slotopmerkingen

8. Zowel het hoger beroep van het college, als het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. 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. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Texel tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1070,70 (zegge: duizendzeventig euro en zeventig cent), waarvan € 1024,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Texel een griffierecht van € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Montagne
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2019

374-866.