

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1570
Datum uitspraak	15 mei 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 november 2015 heeft het college afwijzend beslist op het verzoek van [appellante] om handhavend op te treden tegen illegale bouwwerken van [belanghebbende] en de erven van [overledene] (hierna tezamen en in enkelvoud: [belanghebbende]) op de percelen K60 en K61 aan de Goyergracht Noord in Eemnes (hierna: de percelen).

Volledige tekst

201808202/1/A1.

Datum uitspraak: 15 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Eemnes,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 november 2015 heeft het college afwijzend beslist op het verzoek van [appellante] om handhavend op te treden tegen illegale bouwwerken van [belanghebbende] en de erven van [overledene] (hierna tezamen en in enkelvoud: [belanghebbende]) op de percelen K60 en K61 aan de Goyergracht Noord in Eemnes (hierna: de percelen).

Bij besluit van 5 juli 2016 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en besloten om, onder de daarbij gestelde voorwaarden, niet handhavend op te treden tegen de illegale bouwwerken op de percelen.

Bij uitspraak van 23 februari 2017, in zaak nr. 16/4075, heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en de rechtsgevolgen van dat besluit in stand gelaten voor zover die zien op het afzien van handhaven in een periode tot 26 weken ná de datum van verzending van de uitspraak.

Bij uitspraak van 23 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1701](#), heeft de Afdeling het daartegen door

[belanghebbende] ingestelde hoger beroep gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank vernietigd, voor zover de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit op bezwaar daarbij in stand zijn gelaten. Daarbij heeft de Afdeling bepaald dat tegen het nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Bij besluit van 21 augustus 2018 heeft het college opnieuw beslist op het door [appellante] tegen het besluit van 4 november 2015 gemaakte bezwaar. Het college heeft dit bezwaar gegrond verklaard en heeft [belanghebbende] onder oplegging van een dwangsom gelast de in het besluit aangeduide bebouwing uiterlijk binnen de daarbij gestelde termijn te verwijderen en verwijderd te houden.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

[belanghebbende] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 april 2019, waar [appellante], bijgestaan door mr. T.E.G. van Heukelom, rechtsbijstandverlener, en het college, vertegenwoordigd door mr. B. te Velde MA, zijn verschenen. Verder is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door [belanghebbende], bijgestaan door mr. G.J.A.M. Bogaers, advocaat te Laren, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [belanghebbende] exploiteert sinds 1994 een paardenhouderij met rijtschool, een stage-/leerbedrijf, een paardenmakelaardij en een pensionstalling op de percelen. Ter plaatse is voor 236 m² aan bebouwing opgericht.

2. Op 13 juli 2015 heeft [appellante], eigenaresse van het aangrenzende perceel K62, het college verzocht om handhavend op te treden tegen de illegale bebouwing op de percelen. In het besluit op bezwaar van 5 juli 2016 heeft het college besloten om niet handhavend op te treden tegen de illegale bouwwerken op de percelen. Daarbij is onder meer de voorwaarde gesteld dat op 1 augustus 2019 concreet zicht dient te bestaan op legalisatie.

3. De rechtbank heeft in de uitspraak van 23 februari 2017 geoordeeld dat het college zich, gelet op de in de uitspraak genoemde omstandigheden, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat onmiddellijk handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de algemene belangen die daarmee gediend zijn. Volgens de rechtbank heeft het college daarom in redelijkheid mogen besluiten om voor een bepaalde periode af te zien van handhavend optreden. Omdat de rechtbank de door het college genoemde periode langer achtte dan noodzakelijk, heeft de rechtbank het besluit van 5 juli 2016 vernietigd en de rechtsgevolgen van dat besluit in stand gelaten, voor zover die zien op het afzien van handhaven in een periode tot 26 weken ná de datum van verzending van de uitspraak.

Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat het college na het verstrijken van die termijn, als de situatie niet wijzigt, in beginsel moet gaan handhaven. Hieruit blijkt dat de rechtbank handhavend optreden na een termijn van 26 weken in beginsel niet langer onevenredig heeft geacht.

[appellante] heeft in deze uitspraak berust. Alleen [belanghebbende] heeft hiertegen hoger beroep ingesteld.

Vorige uitspraak van de Afdeling en nieuw besluit op bezwaar

4. Bij de in het procesverloop genoemde uitspraak van 23 mei 2018 heeft de Afdeling het hoger beroep van [belanghebbende] gegrond verklaard.

In die uitspraak is onder meer ingegaan op de door het college gemaakte belangenafweging en op de duur van de periode waarin het college handhavend optreden onevenredig heeft mogen achten. De Afdeling heeft daarbij geoordeeld dat de door de rechtbank gestelde termijn van 26 weken in dit geval niet realistisch te noemen is. Daarom heeft de Afdeling bepaald dat het college een nieuw besluit op bezwaar dient te nemen, waarbij het college een redelijke termijn kan vaststellen waarbinnen wordt afgezien van handhavend optreden. Uit de uitspraak blijkt dat de te stellen termijn recht moet doen aan de periode die nodig is om een ontwerpbestemmingsplan voor de percelen ter inzage te leggen maar dat, gelet op de situatie waarvan sprake is, ook voortvarendheid en snelle voortgang is geboden.

5. Het besluit van 21 augustus 2018 (hierna: het bestreden besluit) is genomen ter uitvoering van de bovengenoemde uitspraak. Het college heeft daarbij overwogen dat op 11 juli 2018 een ontwerpbestemmingsplan voor de percelen ter inzage is gelegd (hierna: het ontwerpplan). Volgens het college biedt het ontwerpplan geen concreet zicht op legalisatie van de illegale bebouwing die op de percelen aanwezig is. Het ontwerpplan maakt die bebouwing immers niet mogelijk, maar voorziet juist in het slopen en vervangen daarvan door nieuwe bebouwing.

Het gaat hier echter om een manegebedrijf dat planologisch aanvaardbaar wordt geacht op de percelen. Gelet hierop en gezien de terinzagelegging van het ontwerpplan, waarin nieuwe bebouwing voor dit bedrijf mogelijk wordt gemaakt, stelt het college zich op het standpunt dat handhavend optreden in dit geval zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat nog gedurende enige tijd van handhavend optreden behoort te worden afgezien. Daarbij heeft het college overwogen dat de huidige bebouwing al jarenlang op de percelen aanwezig is en dat de activiteiten van [belanghebbende] voorzien in een behoefte die leeft bij de inwoners van Eemnes en omstreken. Handhaving betekent volgens het college dat de exploitatie van het manegebedrijf tijdelijk moet worden gestaakt en dat de op de percelen aanwezige paarden elders moeten worden ondergebracht totdat de nieuwbouw is gerealiseerd. Hierdoor komt het voortbestaan van het bedrijf in gevaar. Verder heeft het college van belang geacht dat in de omgeving van [belanghebbende] ook andere paardenhouderijen aanwezig zijn en dat vanuit de omgeving nooit klachten zijn ontvangen over de bebouwing die op de percelen aanwezig is. Volgens het college heeft [appellante], die wel heeft gevraagd om handhaving, weliswaar een aangrenzend perceel in eigendom, maar zij woont daar niet en heeft evenmin aannemelijk gemaakt dat zij er schade van ondervindt als de bestaande bebouwing nog gedurende enige tijd aanwezig blijft op de percelen. Gelet hierop is volgens het college sprake van een uitzonderlijke situatie waarin nog voor een bepaalde periode kan worden afgezien van handhavend optreden.

Met het oog op de rechtszekerheid van derden en ter voorkoming van herhaling van het instandhouden van de bebouwing zonder omgevingsvergunning, heeft het college willen zekerstellen dat de illegale bebouwing op termijn wel wordt verwijderd. Daarom heeft het college [belanghebbende], op straffe van een dwangsom van € 20.000,--, gelast de in het besluit aangeduide bebouwing binnen de daarbij gestelde termijn te verwijderen en verwijderd te houden. De termijn is daarbij gesteld op zes maanden na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan "Goyergracht Noord (perc. K60-61), Eemnes", waarbij de termijn uiterlijk afloopt op 1 april 2020.

Beoordeling van het beroep

6. [appellante] betoogt dat in dit geval geen sprake is van een situatie waarin handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat hiervan behoort te worden afgezien. Daartoe voert zij aan dat het college een te zwaar gewicht heeft toegekend aan het belang van [belanghebbende]. Volgens [appellante] is geen sprake van een bedrijfsmatige manege die voorziet in een vraag van inwoners van Eemnes, maar gaat het om hobbymatig gebruik van illegale houten schuurtjes voor het stallen van paarden. [appellante] betwist dan ook dat handhavend optreden leidt tot een ernstige aantasting van de bedrijfsvoering. Daarom had het college in dit geval een doorslaggevend gewicht moeten toekennen aan het algemeen belang dat is gediend met handhavend optreden, zo stelt zij.

Verder betoogt [appellante] dat het college de begunstigingstermijn had moeten afstemmen op de tijd nodig is om te voldoen aan de last. Dit zou in dit geval betekenen dat de termijn precies lang genoeg mag zijn om de illegale bebouwing te verwijderen. [appellante] acht het niet aanvaardbaar dat het college in dit geval een langere termijn heeft gesteld. Daarbij voert zij aan dat [belanghebbende] niet beloond mag worden voor het feit dat zij voor haar bedrijfsvoering gebruik maakt van bebouwing die illegaal is opgericht. Dat er wellicht kosten en andere nadelen zijn verbonden aan het tijdelijk elders onderbrengen van paarden, mag voor het college geen reden zijn om niet op korte termijn over te gaan tot handhaving, zo stelt [appellante].

6.1. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in de eerdergenoemde uitspraak van 23 mei 2018 en tussen partijen ook niet meer in geschil is, is een groot gedeelte van de op de percelen aanwezige bebouwing opgericht zonder een daartoe vereiste vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit betekent dat het college terzake handhavend kon optreden.

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 legalisatie 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.

6.2. Niet in geschil is dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen concreet zicht bestond op legalisatie van de illegale bebouwing op het perceel.

De vraag die partijen in hoger beroep onder meer verdeeld houdt, is of handhavend optreden in dit geval - gedurende de door het college gestelde termijn - zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in deze concrete situatie behoort te worden afgezien.

6.3. De Afdeling overweegt hierover dat het in dit geval gaat om een manegebedrijf dat al vele jaren ter plaatse is gevestigd en dat daarbij gebruik maakt van bebouwing die ook al jarenlang op de percelen aanwezig is. Blijkens het verhandelde ter zitting bestrijdt [appellante] niet langer dat de manege bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd. Mede op basis van de ter zitting gegeven verklaringen, acht de Afdeling bovendien aannemelijk gemaakt dat het manegebedrijf een belangrijke functie vervult voor de inwoners van Eemnes en omstreken, omdat het bedrijf mogelijkheden biedt voor stage en opleiding en omdat de activiteiten van de manege mede zijn gericht op kinderen met een sociaal zwakke achtergrond en op

kinderen die vanwege een lichamelijke of geestelijke beperking via de reguliere weg geen toegang hebben tot dergelijke activiteiten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college er bij het nemen van zijn besluit verder vanuit kunnen gaan dat een onmiddellijke verwijdering van de bestaande bebouwing tot gevolg kan hebben dat het voortbestaan van het manegebedrijf in gevaar komt.

Ook heeft het college van belang kunnen achten dat het manegebedrijf zowel door het college zelf als door de raad van de gemeente Eemnes planologisch aanvaardbaar en wenselijk wordt geacht - zoals blijkt uit de vastgestelde Kernrandvisie Goyergracht en het ontwerpplan dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit ter inzage was gelegd en dat inmiddels is vastgesteld. Door de terinzagelegging van het ontwerpplan bestond weliswaar geen concreet zicht op legalisatie van de illegaal aanwezige bebouwing, maar hierdoor heeft het college er bij het nemen van zijn besluit wel vanuit kunnen gaan dat de overtredingen binnen een afzienbare termijn beëindigd zouden zijn. Bij het realiseren van de voorgenomen nieuwbouw zal de illegale bebouwing immers worden verwijderd.

Het college heeft verder van belang kunnen achten dat [appellante] geen concreet, persoonlijk belang bij handhaving heeft. [appellante] stelt weliswaar dat zij plannen heeft voor de ontwikkeling van een educatief centrum op het aangrenzende perceel, maar blijkens het verhandelde ter zitting is op dit punt nog geen sprake van een concreet initiatief. Bovendien heeft [appellante] niet aannemelijk gemaakt dat de ontwikkeling van een educatief centrum op haar perceel niet mogelijk is indien de bestaande bebouwing nog gedurende enige tijd aanwezig blijft op de percelen.

Onder deze omstandigheden, in onderlinge samenhang bezien, heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat onmiddellijk handhavend optreden in dit geval onevenredig is in verhouding tot de algemene belangen die daarmee gediend zijn.

6.4. Over de door het college gestelde termijn wordt het volgende overwogen. Uit de hiervoor, onder 3, weergegeven uitspraak blijkt dat de rechtbank het in dit geval aanvaardbaar achtte indien het college nog gedurende een periode van 26 weken zou afzien van handhavend optreden. Die termijn - die volgens de rechtbank verband hield met de tijd die nodig is voor de bestemmingsplanprocedure voor de voorgenomen nieuwbouw - was eveneens langer dan strikt noodzakelijk om de illegale bebouwing op de percelen te verwijderen.

In de eerdergenoemde uitspraak van 23 mei 2018 heeft de Afdeling vervolgens geoordeeld dat de door de rechtbank gestelde termijn niet realistisch is. Daarbij heeft de Afdeling het college opgedragen om op dit punt een nieuwe afweging te maken. Uit de overwegingen van de uitspraak blijkt dat de Afdeling daarbij een langere termijn voor ogen heeft gehad.

6.5. In het bestreden besluit heeft het college gevolg gegeven aan de door de Afdeling gestelde opdracht. Hierbij heeft het college onder meer rekening gehouden met de lopende bestemmingsplanprocedure voor de percelen en met het feit dat tegen het bestemmingsplan rechtsmiddelen konden worden ingediend. De in het bestreden besluit gestelde termijn moet volgens het college voldoende zijn voor [belanghebbende] om de benodigde vergunningen voor de sloop en nieuwbouw aan te vragen en om de desbetreffende werkzaamheden daadwerkelijk uit te voeren. Gelet op de bij het besluit betrokken belangen, zoals die in de belangenafweging zijn verwoord, stelt het college zich op het standpunt dat de gestelde termijn in dit geval niet te lang is.

Wat [appellante] in beroep heeft aangevoerd, geeft - mede gezien in het licht van de voorgeschiedenis van deze zaak - geen grond voor het oordeel dat dit standpunt van het

college onredelijk is. Met het oog op de continuïteit van het manegebedrijf, heeft het college de termijn in deze concrete situatie kunnen afstemmen op de tijd die nodig is voor het vergunnen en realiseren van de nieuwbouw en de sloop van de bestaande, illegale bebouwing. Daarbij wijst de Afdeling er op dat de door het college gestelde termijn enerzijds is gekoppeld aan het onherroepelijk worden van het nieuwe bestemmingsplan, maar dat ook een concrete, uiterste datum is vermeld waarop van rechtswege een dwangsom wordt verbeurd indien niet aan de last is voldaan. Daarmee wordt recht gedaan aan het algemene belang bij handhaving en aan de rechtszekerheid voor derden. Gelet hierop faalt het betoog over de gestelde termijn.

7. [appellante] voert verder aan dat de last en de bij het besluit behorende tekeningen rechtsonzeker zijn, omdat niet duidelijk is welke bebouwing illegaal is en dus uiterlijk voor 1 april 2020 moet zijn gesloopt.

Ter zitting heeft [appellante] haar beroepsgronden over de formulering van de termijn en over het ontbreken van een clausule als bedoeld in artikel 5:18 van de Wabo ingetrokken.

7.1. In het bestreden besluit is de last opgenomen om de in het besluit aangeduide bebouwing te verwijderen en verwijderd te houden. Daarbij is verwezen naar een drietal bij het besluit behorende bijlagen. Een van die bijlagen betreft een luchtfoto van het perceel van 12 maart 2015. De andere twee bijlagen bevatten situatieschetsen van 24 oktober 2012, waarop onder meer bebouwing en verhardingen op de percelen zijn aangegeven. De desbetreffende situatieschetsen zijn niet duidelijk leesbaar.

Het college heeft ter zitting verklaard dat een deel van de bebouwing wel legaal op de percelen aanwezig is en dat de last geen betrekking heeft op die legale bebouwing. De vertegenwoordiger van het college heeft toegelicht hoe de situatieschetsen moeten worden begrepen en heeft daarbij de - volgens hem - legale bebouwing op de tekeningen aangewezen. Volgens het college is bij [belanghebbende] bekend om welke bebouwing het gaat, zodat een eventuele onduidelijkheid van de last in dit geval niet tot problemen zal leiden.

7.2. Uit het vorenstaande blijkt echter al dat onduidelijk is welke bebouwing legaal of illegaal op de percelen aanwezig is en dat daarmee eveneens onduidelijk is waarop de last precies betrekking heeft. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de last op dit punt in strijd is met de rechtszekerheid.

Nu in dit geval van rechtswege een dwangsom wordt verbeurd indien niet binnen de gestelde termijn aan de last is voldaan, ziet de Afdeling geen aanleiding om het college te volgen in zijn stelling dat de eventuele onduidelijkheid kan worden gepasseerd. Het betoog slaagt.

Conclusie

8. Het beroep is gegrond. Het besluit van het college van 21 augustus 2018 dient te worden vernietigd wegens strijd met de rechtszekerheid. Dit betekent dat het college wederom een nieuw besluit moet nemen op het bezwaarschrift dat [appellante] heeft ingediend tegen het besluit van 4 november 2015. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

Bij het nemen van dit nieuwe besluit moet het college de overwegingen uit deze uitspraak in acht nemen.

9. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepalen dat tegen het

nieuwe besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

10. 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 beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Eemnes van 21 augustus 2018;

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Eemnes op om binnen acht weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op bezwaar te nemen en dit aan [belanghebbende] en de erven van [overledene] en aan [appellante] toe te zenden;

IV. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Eemnes te nemen besluit op bezwaar slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Eemnes tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Eemnes aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.J.C. van den Broek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, griffier.

w.g. Van den Broek w.g. Breunese-van Goor
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 mei 2019

208.