

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3590
Datum uitspraak	23 oktober 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 januari 2017 heeft het college geweigerd aan [appellant sub 2] een bouwstop op te leggen en handhavingsmaatregelen te treffen vanwege bouwwerkzaamheden op het perceel [locatie] te Budel, gemeente Cranendonck (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201809648/1/A1.

Datum uitspraak: 23 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Budel-Schoot, gemeente Cranendonck, (hierna tezamen in enkelvoud: [appellant sub 1])

2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te Budel-Schoot, gemeente Cranendonck, (hierna tezamen in enkelvoud: [appellant sub 2])

appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2017 heeft het college geweigerd aan [appellant sub 2] een bouwstop op te leggen en handhavingsmaatregelen te treffen vanwege bouwwerkzaamheden op het perceel [locatie] te Budel, gemeente Cranendonck (hierna: het perceel).

Bij besluit van 20 juni 2017 heeft het college het onder andere door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 augustus 2017 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 september 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:3032](#)) heeft de Afdeling het door

[appellant sub 1] daartegen ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank van 22 augustus 2017 vernietigd, het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 20 juni 2017 vernietigd voor zover het [appellant sub 1] betreft, en bepaald dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Tegen het niet tijdig, met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling, nemen van een nieuw besluit op bezwaar heeft [appellant sub 1] beroep ingesteld.

Bij besluit van 18 december 2018 heeft het college het door [appellant sub 1] tegen het besluit van 27 januari 2017 gemaakte bezwaar gegrond verklaard en besloten aan [appellant sub 2] een last onder dwangsom op te leggen.

Bij separaat besluit van 18 december 2018 heeft het college [appellant sub 2] onder oplegging van een dwangsom gelast om binnen drie maanden de niet toegestane situatie in overeenstemming te brengen met het bepaalde in het bestemmingsplan.

[appellant sub 2] heeft hiertegen gronden ingediend.

Bij besluit van 7 maart 2019 heeft het college de in het besluit van 18 december 2018 genoemde begunstigingstermijn verlengd tot en met 17 december 2019.

[appellant sub 1] heeft hiertegen gronden ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] heeft een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 2 september 2019 heeft het college de in het besluit van 7 maart 2019 genoemde begunstigingstermijn verlengd tot zes maanden na het onherroepelijk worden van de op 3 mei 2019 aan [appellant sub 2] verleende omgevingsvergunning voor het aanpassen van het bijgebouw op het perceel.

[appellant sub 2] heeft aangegeven zich met het besluit van 2 september 2019 te kunnen verenigen.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 september 2019, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J. Schoneveld, rechtsbijstandverlener te 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.A.M. Evers, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. M. van Hoorne, rechtsbijstandverlener te Leusden, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 2] heeft aan de achterzijde van het perceel, zonder omgevingsvergunning, een berging opgericht omdat hij na een bericht van het college ervan uitging dat dit bijgebouw vergunningvrij kon worden opgericht. [appellant sub 1] woont op het naastgelegen perceel en heeft het college verzocht om handhavend op te treden tegen de gerealiseerde berging. De Afdeling heeft bij uitspraak van 19 september 2018 geoordeeld dat de goothoogte van de berging in strijd is met het bestemmingsplan "Kom Budel-Schoot". Dat betekent dat de berging niet vergunningvrij kon worden opgericht. Het college heeft [appellant sub 2] gelast om de berging in overeenstemming te brengen met de regels van het bestemmingsplan. [appellant sub 2] is het niet eens met de opgelegde last onder dwangsom. Het college heeft op verzoek van [appellant sub 2] de begunstigingstermijn verlengd tot en

met 17 december 2019. Daar is [appellant sub 1] het niet mee eens.

Bij besluit van 3 mei 2019 heeft het college aan [appellant sub 2] een omgevingsvergunning verleend voor het aanpassen van de berging aan de bepalingen van het bestemmingsplan. Dit laatste besluit en de bezwaren van [appellant sub 1] daartegen vallen buiten de omvang van deze beroepsprocedure.

Bij besluit van 2 september 2019 heeft het college op verzoek van [appellant sub 2] opnieuw de begunstigingstermijn verlengd, tot zes maanden na het onherroepelijk worden van de op 3 mei 2019 aan [appellant sub 2] verleende omgevingsvergunning. Ter zitting heeft [appellant sub 1] aangegeven het niet eens te zijn met deze verlenging van de begunstigingstermijn.

Het beroep van [appellant sub 1] tegen het niet tijdig nemen van een besluit

2. [appellant sub 1] heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een nieuw besluit naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 19 september 2018. Het college heeft op 18 december 2018 alsnog een nieuw besluit op bezwaar genomen. Niet is gebleken dat [appellant sub 1] nog belang heeft bij een beoordeling van zijn beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit. De Afdeling zal dit beroep daarom niet-ontvankelijk verklaren.

Het beroep van [appellant sub 2] tegen de last

3. Bij besluit van 18 december 2018 heeft het college aan [appellant sub 2] een last onder dwangsom opgelegd, omdat de berging is gebouwd zonder de vereiste omgevingsvergunning en het college niet is gebleken van bijzondere omstandigheden om van handhavend optreden af te zien.

4. Uit artikel 6:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar mede betrekking heeft op het alsnog genomen besluit, tenzij dit besluit geheel aan het beroep tegemoet komt. Ook voor een derde-belanghebbende die op grond van artikel 8:26 van de Awb als partij aan het geding deelneemt maar niet zelf beroep heeft ingesteld, ontstaat een beroep van rechtswege tegen het reële besluit dat voor hem een nadelige wijziging inhoudt. Nu [appellant sub 2] als belanghebbende partij aan het geding deelneemt, is voor hem een beroep van rechtswege ontstaan tegen het besluit van 18 december 2018, omdat dat besluit voor hem een nadelige wijziging inhoudt.

5. [appellant sub 2] betoogt dat het college in het besluit van 18 december 2018 ten onrechte niet heeft onderzocht of er bijzondere omstandigheden zijn die aanleiding geven om van handhavend optreden af te zien, zoals de mogelijkheid van legalisering van de berging.

5.1. Gelet op de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 19 september 2018 is de gerealiseerde berging in strijd met het bestemmingsplan "Kom Budel-Schoot", zodat deze niet vergunningvrij kon worden opgericht. Nu de berging zonder omgevingsvergunning is opgericht, is sprake van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het college was dus bevoegd om daartegen 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.

5.2. Het betoog van [appellant sub 2] dat het college niet heeft onderzocht of er bijzondere omstandigheden zijn die aanleiding geven om van handhavend optreden af te zien, zoals mogelijke legalisering van de berging, kan niet worden gevolgd. Het college heeft in het besluit van 18 december 2018 immers overwogen dat niet is gebleken van dergelijke omstandigheden. Het college kan bovendien worden gevolgd dat geen sprake is van concreet zicht op legalisering, nu [appellant sub 2] geen aanvraag voor een legaliserende omgevingsvergunning heeft ingediend en het college, zoals het dat ook ter zitting heeft bevestigd, niet bereid is bij een eventuele aanvraag omgevingsvergunning te verlenen voor de in afwijking van het bestemmingsplan gebouwde berging.

6. [appellant sub 2] voert voorts aan dat hij de hoogte van de dwangsom buitensporig hoog vindt.

6.1. De dwangsom is bepaald op € 1.250,- per week dat de overtreding voortduurt, met een maximum van € 10.000,-. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de hoogte van de dwangsom niet in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

Het beroep van [appellant sub 1] tegen de last en de verlengde begunstigingstermijnen

7. Ingevolge het bepaalde in artikel 6:20, derde lid, van de Awb, heeft het door [appellant sub 1] ingestelde beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar mede betrekking op het reële besluit van 18 december 2018, tenzij dit besluit geheel aan het beroep tegemoet komt. Bij besluiten van 7 maart 2019 en 2 september 2019 heeft het college besluiten tot wijziging van het besluit van 18 december 2018 genomen. Op grond van het bepaalde in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot wijziging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. Nu [appellant sub 1] zich niet kan vinden in de bij de besluiten van 7 maart 2019 en 2 september 2019 gewijzigde begunstigingstermijn, komt het alsnog genomen besluit niet geheel aan het beroep tegemoet, zodat het beroep mede betrekking heeft op het besluit van 18 december 2018, zoals gewijzigd bij besluiten van 7 maart 2019 en 2 september 2019.

8. Bij besluit van 7 maart 2019 heeft het college op verzoek van [appellant sub 2] de begunstigingstermijn met negen maanden verlengd tot 17 december 2019. Volgens het college is het niet mogelijk voor [appellant sub 2] om binnen de oorspronkelijke begunstigingstermijn van drie maanden de dakconstructie van de berging aan te passen aan de bepalingen van het bestemmingsplan, omdat eerst nog moet worden beslist op de hiertoe ingediende aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Bij besluit van 2 september 2019 heeft het college op verzoek van [appellant sub 2] de begunstigingstermijn verlengd tot zes maanden na het onherroepelijk worden van de op 3 mei 2019 aan [appellant sub 2] verleende omgevingsvergunning voor het wijzigen van de berging op het perceel. Volgens het college is het voor [appellant sub 2] wenselijk om, ter voorkoming van het onnodig maken van extra kosten, pas na een onherroepelijk besluit over de verleende omgevingsvergunning tot feitelijke uitvoering van de benodigde aanpassingen over te gaan.

9. [appellant sub 1] betoogt dat de begunstigingstermijn veel langer is dan nodig om aan de last te kunnen voldoen. Voor de aanpassing van de berging aan de bepalingen van het

bestemmingsplan is volgens hem geen omgevingsvergunning nodig, omdat dan sprake is van een vergunningvrij bouwwerk.

9.1. Ingevolge artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb, stelt het bevoegde gezag bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding een termijn gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

9.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (waaronder de uitspraak van 6 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3366](#)) geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Voor het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn is niet bepalend de tijd die het vergt om een beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning voor de berging te verlenen, nog daargelaten of er wel een omgevingsvergunning is vereist voor de door [appellant sub 2] gewenste aanpassing van de berging. Ook mag de lengte van de begunstigingstermijn niet afhankelijk worden gesteld van het onherroepelijk worden van deze omgevingsvergunning, omdat daarmee de lengte van de termijn niet op voorhand vast staat en zich mogelijk tot ver in de toekomst uitstrekt. Naar het oordeel van de Afdeling is niet aannemelijk geworden dat het voor [appellant sub 2] niet mogelijk is de overtreding binnen de oorspronkelijk gestelde begunstigingstermijn van drie maanden op te heffen. De omstandigheid dat [appellant sub 2] zekerheid wil verkrijgen of de door hem gewenste aanpassing van de berging toelaatbaar is, doet er niet aan af dat hij de overtreding eerder kan beëindigen. Bovendien impliceert, volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraken van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1686](#) en 23 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:169](#)), een gegeven last de vereiste toestemming om aan die last te voldoen. Voor het voldoen aan de onderhavige last onder dwangsom is derhalve geen omgevingsvergunning vereist. Concluderend heeft het college niet in redelijkheid de besluiten tot verlenging van de begunstigingstermijn kunnen nemen.

Het betoog slaagt.

Conclusie en slotoverwegingen

10. Het beroep van [appellant sub 1] tegen het niet tijdig nemen van een besluit is niet-ontvankelijk. Het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 18 december 2018 is ongegrond. Het beroep van [appellant sub 1], voor zover gericht tegen het bij besluiten van 7 maart 2019 en 2 september 2019 gewijzigde besluit van 18 december 2018, is gegrond. De besluiten van 7 maart 2019 en 2 september 2019 dienen wegens strijd met artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb te worden vernietigd.

11. De vernietiging van de besluiten van 7 maart 2019 en 2 september 2019 heeft tot gevolg dat de begunstigingstermijn herleeft zoals die was bepaald in het besluit van 18 december 2018. Het heeft tevens tot gevolg dat, nu die begunstigingstermijn inmiddels is verstreken, de dwangsommen onmiddellijk zijn verbeurd. Ter voorkoming van dit gevolg zal de Afdeling daarom met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb bepalen dat het dwangsombesluit met terugwerkende kracht wordt geschorst tot drie maanden na de dag van verzending van deze uitspraak. De Afdeling sluit hiermee aan bij de oorspronkelijke begunstigingstermijn van drie maanden zoals was bepaald in het besluit van 18 december 2018.

Het voorgaande betekent dat [appellant sub 2] aan de opgelegde last onder dwangsom moet voldoen binnen drie maanden na de dag van verzending van deze uitspraak, en dat hij daarna

een dwangsom van € 1.250,- verbeurt per week dat de overtreding voortduurt, met een maximum van € 10.000,-.

12. 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 van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van 18 december 2018 ongegrond;

III. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], voor zover gericht tegen het bij de besluiten van 7 maart 2019 en 2 september 2019 gewijzigde besluit van 18 december 2018, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck van 2 september 2019, kenmerk 929742/1081969;

V. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck van 7 maart 2019, kenmerk 914746/977253;

VI. bepaalt dat het besluit van 18 december 2018 met terugwerkende kracht wordt geschorst tot drie maanden na de dag van verzending van deze uitspraak;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] 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;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Jurgens w.g. Van Driel
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 oktober 2019

414-929.