

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3804
Datum uitspraak	20 november 2019
Inhoudsindicatie	Bij twee afzonderlijke brieven van 13 november 2017 heeft het college het verzoek van [wederpartij sub 2] om handhavend op te treden tegen onder meer de aanwezigheid van paarden, een stal en een paardenbak bij de woning van [appellant] aan de [locatie 1] te Heemskerk gedeeltelijk toegewezen en aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd wegens het in strijd met het bestemmingsplan houden van paarden op zijn perceel.

Volledige tekst

201900122/1/A1 en 201900124/1/A1.

Datum uitspraak: 20 november 2019

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Heemskerk,

appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Noord-Holland van 23 november 2018 in zaak nr. 18/2370 en zaak nr. 18/2316 in de gedingen tussen:

1. [appellant]

2. [wederpartij sub 2], wonend te Heemskerk,

en

het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk.

Procesverloop

Bij twee afzonderlijke brieven van 13 november 2017 heeft het college het verzoek van [wederpartij sub 2] om handhavend op te treden tegen onder meer de aanwezigheid van paarden, een stal en een paardenbak bij de woning van [appellant] aan de [locatie 1] te Heemskerk gedeeltelijk toegewezen en aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd

wegens het in strijd met het bestemmingsplan houden van paarden op zijn perceel. Bij besluit van 20 december 2017 heeft het college de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn verlengd.

Bij twee afzonderlijke besluiten van 19 april 2018 heeft het college de door [appellant] en [wederpartij sub 2] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij de uitspraak van 23 november 2018 in zaak nr. 18/2370 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het aan [appellant] gerichte besluit van 19 april 2018 vernietigd, bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven voor zover daarbij het aan [appellant] gerichte besluit van 13 november 2017 in stand is gelaten. Verder heeft de rechtbank het besluit van 20 december 2017 herroepen en bepaald dat de begunstigingstermijn van de opgelegde last onder dwangsom wordt verlengd tot vier weken nadat een nieuw besluit is genomen op het bezwaar van [wederpartij sub 2] tegen het besluit van 30 november 2017, waarbij het college aan [appellant] een omgevingsvergunning heeft verleend.

Bij de uitspraak van 23 november 2018 in zaak nr. 18/2316 heeft de rechtbank het door [wederpartij sub 2] tegen de besluiten van 19 april 2018 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard, voor zover het beroep is gericht tegen het handhavend optreden tegen het houden van paarden, en het beroep gegrond verklaard, voor zover het is gericht tegen de weigering om handhavend op te treden tegen de stal en de paardenbak. Vervolgens heeft de rechtbank het aan [wederpartij sub 2] gerichte besluit van 19 april 2018 vernietigd, voor zover daarbij de weigering om handhavend op te treden tegen de stal en de paardenbak is gehandhaafd, en het college opgedragen om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van [wederpartij sub 2] tegen het aan hem gerichte besluit van 13 november 2017.

Deze uitspraken zijn aangehecht.

Bij twee afzonderlijke besluiten van 18 december 2018 heeft het college opnieuw besloten op het bezwaar van [wederpartij sub 2], zijn verzoek om handhavend op te treden tegen de stal en de paardenbak alsnog toegewezen en aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd wegens het in strijd met het bestemmingsplan houden van paarden op het perceel en het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van de stal en de paardenbak ten behoeve van het houden van paarden.

[appellant] heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraken en gronden aangevoerd tegen deze besluiten.

[wederpartij sub 2] en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en [wederpartij sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken, gelijktijdig met de zaak nr. 201900123/1/A1, ter zitting behandeld op 28 augustus 2019, waar [appellant A], [appellant B] en [belanghebbende], bijgestaan door mr. K. van Driel, rechtsbijstandverlener te Heemskerk, zijn verschenen. Verder zijn [wederpartij sub 2], bijgestaan door mr. J.I. Vervest, advocaat te Heemskerk, en het college, vertegenwoordigd door R. Middelkoop LLB, mr. L. Offerman en mr. E. Altena, verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] woont in de vrijstaande woning aan de [locatie 1] en houdt op zijn perceel een klein paard met een schofthoogte van 145 cm en een kleine pony met een schofthoogte van 75 cm. Daarvoor staat op het perceel een stal en een kleine paardenbak.

[wederpartij sub 2] woont aan de [locatie 2], direct naast het perceel van [appellant]. De paardenstal grenst aan zijn perceel. Hij ondervindt geluid- en geurhinder van de paarden van [appellant] en stelt dat de paarden insecten en ongedierte aantrekken. Op 5 juni 2017 heeft hij het college verzocht om handhavend op te treden tegen de paarden, de stal en de paardenbak.

Bij de twee brieven van 13 november 2017 heeft het college besloten op het handhavingsverzoek van [wederpartij sub 2]. In het aan [wederpartij sub 2] gerichte besluit heeft het college, voor zover nu nog van belang, meegedeeld dat aan [appellant] een last onder dwangsom wordt opgelegd met betrekking tot de aanwezigheid van de paarden en dat met betrekking tot de stal geen overtreding bestaat omdat deze zonder omgevingsvergunning mocht worden gebouwd. In het aan [appellant] gerichte besluit heeft het college [appellant] onder oplegging van een last onder dwangsom gelast om, voor zover nu nog van belang, de paarden van het perceel te verwijderen en verwijderd te houden en een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning in te dienen. Daarbij heeft het college meegedeeld dat het gebruik van het perceel voor het houden van paarden in strijd is met de bestemming "Wonen-1" die het perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "Houtwegen, Waterwegen en Westertuinen", maar dat hiervoor wel een omgevingsvergunning kan worden verleend, en dat voor de stal en de paardenbak geen omgevingsvergunning nodig is.

Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [wederpartij sub 2]

2. [wederpartij sub 2] heeft in zijn brief van 23 januari 2019 een schriftelijke uiteenzetting gegeven en te kennen gegeven dat hij voorwaardelijk incidenteel hoger beroep instelt tegen de uitspraak van de rechtbank in zaak nr. 18/2316. Deze brief kan echter niet worden aangemerkt als een incidenteel hoger beroepschrift.

Voor het antwoord op de vraag of een stuk als incidenteel hoger beroepschrift in de zin van artikel 8:110, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan worden aangemerkt, is niet bepalend dat daarin uitdrukkelijk is gesteld dat incidenteel hoger beroep wordt ingesteld, maar is bepalend of het stuk gronden bevat die zijn gericht tegen de uitspraak van de rechtbank.

[wederpartij sub 2] reageert in zijn brief van 23 januari 2019 uitsluitend op het hoger beroep van [appellant] en onderschrijft de overwegingen van de rechtbank die hebben geleid tot de gegrondverklaring van zijn beroep. Hij voert echter geen gronden aan die zich richten tegen de uitspraak van de rechtbank. Deze brief is dan ook geen incidenteel hoger beroepschrift in de zin van artikel 8:110, eerste lid, van de Awb, maar moet geheel worden aangemerkt als een schriftelijke uiteenzetting.

De twee brieven van 13 november 2017 zijn samen één besluit

3. De Afdeling overweegt ambtshalve dat de aan [wederpartij sub 2] gerichte brief van 13 november 2017, waarin zijn handhavingsverzoek gedeeltelijk wordt toegewezen en hem wordt meegedeeld dat aan [appellant] een last onder dwangsom wordt opgelegd, op zichzelf geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is. Deze mededeling is namelijk niet op enig rechtsgevolg gericht. De aan [appellant] gerichte brief van 13 november 2017, waarbij aan hem een last onder dwangsom wordt opgelegd, is dat wel. Deze twee brieven vormen

daarmee samen het volledige besluit op het handhavingsverzoek van [wederpartij sub 2]. In artikel 7:11 van de Awb is bepaald dat op grondslag van het bezwaar een heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Bij de twee besluiten van 19 april 2018 op de daartegen door [appellant] en [wederpartij sub 2] gemaakte bezwaren heeft het college niet onderkend dat de twee brieven van 13 november 2017 samen één besluit vormen, waardoor het college daarbij niet het volledige bestreden besluit heeft heroverwogen.

De rechtbank heeft het voorgaande niet onderkend en heeft ten onrechte twee verschillende uitspraken gedaan op de beroepen van [wederpartij sub 2] en [appellant] tegen de besluiten van 19 april 2018, die allebei strekken tot het in stand laten van het besluit van 13 november 2017. Door de uitspraak in zaak nr. 18/2370 is het besluit van 13 november 2017 in bezwaar in stand gebleven, terwijl in de uitspraak in zaak nr. 18/2316 het college is opgedragen om een nieuw besluit op het bezwaar van [wederpartij sub 2] te nemen, wat erop neerkomt dat het college het besluit van 13 november 2017 moet heroverwegen. Hiermee zijn deze uitspraken tegenstrijdig.

Gelet op het voorgaande is het hoger beroep van [appellant] gegrond en moeten de aangevallen uitspraken worden vernietigd.

De besluiten van 18 december 2018

4. Bij de besluiten van 18 december 2018 heeft het college ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank in zaak nr. 18/2316 opnieuw besloten op het door [wederpartij sub 2] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 13 november 2017. Daarbij heeft het college het verzoek van [wederpartij sub 2] om handhavend op te treden tegen de stal en de paardenbak alsnog toegewezen en [appellant] onder oplegging van een last onder dwangsom gelast om de paarden van zijn perceel te verwijderen en verwijderd te houden, het houden van paarden op zijn perceel te staken en gestaakt te houden en het gebruik van de bouwwerken op zijn perceel anders dan ten behoeve van de woning te staken en gestaakt te houden.

Deze besluiten zijn gelet op artikel 6:19 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van die wet, mede onderwerp van dit geding.

4.1. In de aangevallen uitspraak in zaak nr. 18/2370 heeft de rechtbank de rechtsgevolgen in stand gelaten van het besluit van 19 april 2018, waarbij de aan [appellant] opgelegde last onder dwangsom wegens het houden van paarden op zijn perceel, in stand is gelaten. Omdat deze last onder dwangsom op 18 december 2018 nog van kracht was, kon het college op dat moment niet een tweede last onder dwangsom opleggen wegens het houden van paarden op het perceel. In artikel 5:6 van de Awb is namelijk bepaald dat geen herstelsanctie kan worden opgelegd zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is. Alleen al hierom moeten de besluiten van 18 december 2018 worden vernietigd.

5. Het beroep van [appellant] tegen de besluiten van 18 december 2018 is gegrond. Deze besluiten moeten wegens strijd met artikel 5:6 van de Awb worden vernietigd.

De beroepen bij de rechtbank

6. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling in één uitspraak de beroepen van [appellant] en [wederpartij sub 2] tegen de besluiten van 19 april 2018 bespreken en één oordeel geven over de vraag of het college bij die besluiten terecht het besluit van 13 november 2017 in stand heeft gelaten.

7. [appellant] voert aan dat het houden van de twee paarden op zijn perceel in

overeenstemming met het bestemmingsplan "Houtwegen, Waterwegen en Westertuinen" is, zodat het college niet bevoegd was om daartegen handhavend op te treden.

7.1. In de uitspraak van heden, [ECLI:NL:RVS:2019:3803](#), heeft de Afdeling geoordeeld dat het houden van de paarden op het perceel van [appellant] in strijd is met de bestemming "Wonen-1" die daarop rust. Gelet daarop was het college bevoegd om daartegen handhavend op te treden.

Het betoog faalt.

8. Gelet op het algemeen belang dat is gediend 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 het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Daarnaast 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.

9. [appellant] voert aan dat het college had moeten afzien van handhavend optreden omdat er concreet zicht op legalisatie van de overtreding bestond. Daarnaast voert hij aan dat het college bij het besluit op bezwaar van 19 april 2018 het besluit van 13 november 2017 had moeten herroepen omdat de overtreding op dat moment was gelegaliseerd doordat het college op 30 november 2017 een omgevingsvergunning had verleend voor het hobbymatig houden van twee paarden op het perceel.

9.1. Voor het bestaan van concreet zicht op legalisatie van met het bestemmingsplan strijdig gebruik is ten minste vereist dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor dat gebruik gedaan. Aangezien [appellant] een dergelijke aanvraag pas op 15 november 2017 heeft gedaan, bestond er ten tijde van het opleggen van de last onder dwangsom op 13 november 2017 nog geen concreet zicht op legalisatie van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik.

Het betoog faalt in zoverre.

9.2. Op 30 november 2017 heeft het college de door [appellant] gevraagde omgevingsvergunning verleend. [appellant] stelt terecht dat de overtreding daardoor is gelegaliseerd, zodat het college op 19 april 2018 niet langer bevoegd was om handhavend op te treden. Het college heeft bij het besluit op bezwaar ten onrechte de opgelegde last onder dwangsom in stand gelaten.

Het betoog slaagt in zoverre.

10. [wederpartij sub 2] voert aan dat het college ten onrechte alleen handhavend optreedt tegen het gebruik van het perceel voor het houden van paarden en niet tegen de zonder omgevingsvergunning gebouwde stal en paardenbak. Volgens hem gaat het college er ten onrechte vanuit dat geen omgevingsvergunning nodig is voor de bouw hiervan.

10.1. Het college heeft zich in de besluiten van 13 november 2017 en 19 april 2018 op het standpunt gesteld dat de stal en de paardenbak vergunningvrij zijn. Het college heeft daarbij niet gemotiveerd op grond waarvan voor de bouw van de stal en de paardenbak geen omgevingsvergunning nodig is. In zijn verweerschrift bij de rechtbank heeft het college verwezen naar artikel 2, derde en twaalfde lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor).

10.2. Zoals onder 7.1 is overwogen, is het houden van de paarden op het perceel in strijd met

het bestemmingsplan. Dat betekent dat ook de stal en de paardenbak, die zijn gebouwd voor het houden van paarden, in strijd met het bestemmingsplan zijn.

In artikel 2 van bijlage II bij het Bor zijn de categorieën gevallen vermeld waarin voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist. Het derde lid vermeldt een op de grond staand bijbehorend bouwwerk en het twaalfde lid een erf- of perceelafscheiding.

In artikel 1 van bijlage II van het Bor is bepaald dat onder bijbehorend bouwwerk verstaan: "uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak." Gelet op dit artikel moet een bijbehorend bouwwerk functioneel verbonden zijn met het hoofdgebouw, dat in dit geval de woning is. In de nota van toelichting bij artikel 1 van bijlage II van het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 133) staat dat met deze eis wordt bedoeld dat het gebruik van het bijbehorende bouwwerk in planologisch opzicht gerelateerd moet zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Aangezien het houden van paarden in strijd is met de woonbestemming van het perceel, zijn de daarvoor gebouwde stal en paardenbak niet gerelateerd aan het gebruik van de woning. Dat betekent dat de stal en de paardenbak geen bijbehorende bouwwerken bij de woning zijn en daarom niet vergunningvrij zijn op grond van artikel 2, derde lid, van bijlage II bij het Bor.

Aangezien de stal en de paardenbak ook geen erf- of perceelafscheiding zijn, zijn zij ook niet vergunningvrij op grond van artikel 2, twaalfde lid, van bijlage II bij het Bor.

Gelet op het voorgaande heeft het college zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat voor de stal en de paardenbak geen omgevingsvergunning nodig is en dat het daarom niet bevoegd was om daartegen handhavend op te treden.

Het betoog slaagt.

11. Gelet op de overwegingen 9.2 en 10.2 hiervoor, zijn de beroepen van [appellant] en [wederpartij sub 2] gegrond. De besluiten van 19 april 2018 moeten worden vernietigd.

11.1. Het college moet, met inachtneming van deze uitspraak, een nieuw besluit nemen op de bezwaren van [appellant] en [wederpartij sub 2] tegen het besluit van 13 november 2017, zoals gewijzigd bij besluit van 20 december 2017. Daarbij moet het college ervan uitgaan dat de twee afzonderlijke brieven van 13 november 2017 samen één besluit vormen, zodat het college één nieuw besluit moet nemen, waarbij het dat besluit heroverweegt op grondslag van de daartegen door [appellant] en [wederpartij sub 2] gemaakte bezwaren en met inachtneming van deze uitspraak, in het bijzonder overweging 10.2.

Ter voorlichting van partijen overweegt de Afdeling dat de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn nog loopt. Bij het besluit van 20 december 2017 is de begunstigingstermijn verlengd tot vier weken nadat de omgevingsvergunning van 5 december 2017 (lees: 30 november 2017) onherroepelijk is geworden. Omdat de Afdeling in de uitspraak van heden, [ECLI:NL:RVS:2019:3803](#), deze vergunning heeft herroepen, is de vergunning niet onherroepelijk geworden en kan hij dat ook niet meer worden.

11.2. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

12. Het college moet op na te melden wijze worden veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten van [appellant] en [wederpartij sub 2]. Daarbij is van belang dat de kosten voor

het verschijnen ter zitting, waar deze zaken en zaak nr. 201900123/1/A1 zijn behandeld, zijn betrokken in de proceskostenveroordeling in zaak nr. 201900123/1/A1.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant A] en [appellant B] gegrond;

II. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Noord-Holland van 23 november 2018 in de zaken nrs. 18/2370 en 18/2316;

III. verklaart de bij de rechtbank door [appellant A] en [appellant B] en door [wederpartij sub 2] ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk van 19 april 2018 met kenmerk ZBBA/2017/153379 UD/2018/64542 en kenmerk ZBBA/2018/153407 UD/2018/64698;

V. verklaart het beroep van [appellant A] en [appellant B] tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk 18 december 2018 gegrond;

VI. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk van 18 december 2018 met kenmerk ZBBA/2018/153407 UD/2018/64697 en kenmerk ZBBA/2018/153409 UD/2018/64699;

VII. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.280,00 (zegge: twaalfhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk tot vergoeding van bij [wederpartij sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 512,00 (zegge: vijfhonderdtwaalf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk aan [appellant A] en [appellant B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 429,00 (zegge: vierhonderdnegenentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt;

XI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk aan [wederpartij sub 2] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L.S. Kors, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Kors
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2019

687.