

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF7026
Datum uitspraak	9 april 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 oktober 1999 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rhenen (hierna: het college), op een daartoe strekkend verzoek van appellant sub 1, krachtens artikel 125 van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht besloten bestuursdwang toe te passen ter zake van het verbouwen van een tuinhuisje en het plaatsen van twee caravans op enkele percelen grond gelegen achter het perceel [locatie] te [plaats], alsmede ter zake van het gebruik van deze bebouwing en van deze grond. Tevens heeft het college geweigerd bestuursdwang toe te passen ter zake van een bouwwerk op en het gebruik van het perceel van [vergunninghouder]. Het college heeft dit besluit bij afzonderlijke brieven van 18 oktober 1999 aan[partij 1], [appellanten sub 2], [partij 2] en [vergunninghouder] toegestuurd.

Volledige tekst

200201517/1.

Datum uitspraak: 9 april 2003

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellanten sub 2], beiden wonend te [woonplaats],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank te Utrecht van 31 januari 2002 in het geding tussen:

appellant sub 1

en

het college van burgemeester en wethouders van Rhenen.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 oktober 1999 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rhenen (hierna: het college), op een daartoe strekkend verzoek van appellant sub 1, krachtens artikel 125 van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht besloten bestuursdwang toe te passen ter zake van het verbouwen van een tuinhuisje en het plaatsen van twee caravans op enkele percelen grond gelegen achter het perceel [locatie] te [plaats], alsmede ter zake van het gebruik van deze bebouwing en van deze grond. Tevens heeft het college geweigerd bestuursdwang toe te passen ter zake van een bouwwerk op en het gebruik van het perceel van [vergunninghouder]. Het college heeft dit besluit bij afzonderlijke brieven van 18 oktober 1999 aan [partij 1], [appellanten sub 2], [partij 2] en [vergunninghouder] toegestuurd.

Bij besluit van 28 maart 2000 heeft het college de daartegen door [partij 1], [appellant sub 2a] en [partij 2] gemaakte bezwaren gegrond verklaard, het daartegen door appellant sub 1 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, het besluit van 18 oktober 1999 herroepen en besloten niet in te gaan op het verzoek van appellant sub 1 om handhaving ten aanzien van de bebouwing en het gebruik van de gronden achter het perceel [locatie].

Bij uitspraak van 31 januari 2002, verzonden op 4 februari 2002, heeft de rechtbank te Utrecht (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellant sub 1 ingestelde beroep gegrond verklaard voorzover het is gericht tegen het deel van het besluit van 28 maart 2000 dat een weigering inhoudt om handhavend op te treden tegen de caravan, geplaatst op het perceel van [appellanten sub 2], het besluit van 28 maart 2000 in zoverre vernietigd en het beroep voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellant sub 1 bij brief van 8 maart 2002, bij de Raad van State ingekomen op 12 maart 2002, en appellanten sub 2 bij brief van 9 maart 2002, bij de Raad van State ingekomen op 13 maart 2002, hoger beroep ingesteld. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 20 juni 2002 heeft appellant sub 1 van antwoord gediend. Bij brief van 22 juli 2002 heeft het college van antwoord gediend. Bij brief van 23 juli 2002 heeft [partij 2] van antwoord gediend. Bij brief van 26 oktober 2002 heeft [vergunninghouder] van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 januari 2003, waar appellant sub 1 in persoon, bijgestaan door [gemachtigde], appellanten sub 2 in persoon, bijgestaan door mr. L.A. Drenth, advocaat te Utrecht, en het college, vertegenwoordigd door R.W. Peek en J.M. van Maanen, beiden ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is [vergunninghouder] als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het besluit van 18 oktober 1999 heeft betrekking op de achter het perceel [locatie] gelegen percelen kadastraal bekend gemeente [...], sectie [...], nummers [...]. Deze percelen zijn thans in eigendom van [partij 1], appellanten sub 2, [partij 2] en [vergunninghouder] en waren voordien eigendom van [naam rechtspersoon]. Appellant sub 1 is eigenaar van het perceel [locatie] en bewoont de daarop staande woning. Het college heeft als volgt besloten.

[partij 1], eigenaar van perceel nummer [...], is aangeschreven de op dit perceel staande caravan te verwijderen en het gebruik ervan voor recreatieve doeleinden te wijzigen.

Appellanten sub 2, eigenaren van het perceel nummer [...], zijn aangeschreven de op dit perceel geplaatste caravan te verwijderen en het gebruik voor recreatieve doeleinden te wijzigen. [partij 2], eigenaar van perceel nummer [...], is aangeschreven het op dit perceel staande tuinhuisje in de oorspronkelijke staat te herstellen en het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de bebouwing en van de gronden op te heffen. Het college heeft geweigerd [vergunninghouder], eigenaar van percelen nummers [...], te gelasten een hierop staand bouwwerk te verwijderen en het gebruik van het perceel voor recreatieve doeleinden te wijzigen.

2.2. Appellant sub 1 heeft ter zitting zijn hoger beroep ingetrokken voorzover het betrekking had op het niet toepassen van handhavingsmaatregelen jegens [partij 2].

2.3. Met de rechtbank stelt de Afdeling vast dat ter plaatse het bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Rhenen" van kracht is. Het ontwerp van dit plan is op 11 juni 1987 ter inzage gelegd. Het plan is op 21 maart 1991 van kracht geworden.

2.4. Op de betrokken percelen rust ingevolge dit bestemmingsplan de bestemming "Agrarische doeleinden, agrarisch gebied A".

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften, voorzover hier van belang, zijn de op de kaart als zodanig aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van het agrarisch bedrijf en voor de daarbij behorende ontsluitingspaden, -wegen en waterlopen.

Ingevolge het artikel 3, tweede lid, voorzover hier van belang, mogen op deze gronden uitsluitend gebouwen waaronder begrepen bedrijfswoningen en andere bouwwerken ten dienste van de bestemming worden gebouwd.

Ingevolge artikel 44, eerste lid, is het verboden behoudens het bepaalde in artikel 48, eerste lid, onder 1, gronden en bouwwerken te gebruiken, te doen gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel, strijd met de in het plan aan de gronden gegeven bestemming.

Ingevolge artikel 48, eerste lid, onder 1 mag het op het tijdstip van het rechtskracht verkrijgen van het plan bestaande gebruik voor onbebouwde gronden en bouwwerken, dat met de in het plan aangewezen bestemming in strijd is, worden voortgezet. Ingevolge het tweede lid, onder 1, voorzover hier van belang, mogen bouwwerken, welke op het tijdstip van het in ontwerp ter visie leggen van dit plan reeds bestaan of in uitvoering zijn, dan wel na dat tijdstip nog gebouwd kunnen worden krachtens een reeds verleende of nog te verlenen bouwvergunning en welke afwijken van het plan, gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd en tot 15% van de inhoud worden uitgebreid, mits de afwijking ten opzichte van het plan – behoudens genoemde uitbreidingen – naar de aard niet wordt vergroot.

2.5. Het beroep van appellant sub 1 richt zich tegen de aangevallen uitspraak met uitzondering van het gedeelte dat betrekking heeft op de caravan van appellanten sub 2. Hij betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het van het bestemmingsplan deel uitmakende overgangsrecht op de onderhavige situatie niet van toepassing is omdat sprake is van wraking van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik. De rechtbank heeft volgens hem eveneens miskend dat de caravan van [partij 1] en het bouwwerk van [vergunninghouder] alsmede het gebruik van de betrokken percelen gewijzigd is na de voor het overgangsrecht van belang zijnde peildata en dat sprake is van een vergroting van de afwijking van de bestemmingsplanvoorschriften.

2.6. Niet in geschil is dat de caravan van [partij 1] en het bouwwerk van [vergunninghouder] niet kunnen worden aangemerkt als gebouwen waaronder begrepen bedrijfswoningen of andere bouwwerken ten dienste van de bestemming "Agrarische doeleinden, agrarisch

gebied A". De caravan en het bouwwerk staan derhalve in strijd met deze bestemming op de betrokken percelen.

Uit de ter zake overgelegde stukken is gebleken dat de caravan van [partij 1] en het bouwwerk van [vergunninghouder] reeds ten tijde van de peildatum, zijnde de datum van de terinzagelegging van het ontwerp bestemmingsplan, ter plaatse aanwezig waren. Hoewel het college de toenmalige eigenaar [naam rechtspersoon] bij besluit van 17 februari 1982 heeft aangeschreven een aantal bouwsels van deze percelen te verwijderen, is ter zitting vastgesteld dat het college de aanwezigheid van deze bouwwerken heeft aanvaard. Aan beantwoording van de vraag of de aanwezigheid van de hiervoor bedoelde caravan en het kippenhok, is gewraakt komt de Afdeling reeds hierom dan ook niet toe.

Voorts staat vast dat de caravan van [partij 1] en het bouwwerk van [vergunninghouder] zonder de daarvoor vereiste bouwvergunning zijn geplaatst. Aan [partij 1] en [vergunninghouder] komt derhalve geen bescherming van het van het bestemmingsplan deulitmakende overgangsrecht toe. Hetgeen zonder vereiste bouwvergunning is opgericht of geplaatst blijft immers ook onder het overgangsrecht illegaal. De rechtbank heeft dan ook miskend dat het college in zoverre bevoegd was handhavingsmiddelen toe te passen.

Alleen in bijzondere gevallen kan van een bestuursorgaan worden verlangd dat het afziet van handhavend optreden tegen illegale situaties.

In het in het besluit van het college van 28 maart 2000 geïnsereerde advies van de Adviescommissie bezwaar- en beroepschriften is onderkend dat de caravan van [partij 1] en het bouwwerk van [vergunninghouder] in elk geval reeds in 1984 en 1982 ter plaatse aanwezig waren en dat het college hietegen niettegenstaande te dien tijde uitgevoerde controles niet is opgetreden. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het college dit advies niet in redelijkheid heeft kunnen volgen. Zij heeft daarbij in aanmerking genomen dat – naar tussen partijen niet in geschil is – op het gebruik dat [partij 1] en [vergunninghouder] van hun percelen en van bedoelde bouwwerken maken, welk gebruik, zoals hierna zal worden overwogen, onder de werking van het overgangsrecht valt, in de loop der jaren niet is gewijzigd. Voorts heeft de Afdeling in haar oordeel betrokken dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat appellant sub 1 met [partij 2] – wiens gebruik van het door hem aangekochte perceel voor appellant sub 1 aanleiding was voor het indienen van een verzoek om handhaving – tot overeenstemming is gekomen met betrekking tot het tuinhuisje op en het gebruik van het aan laatstgenoemde in eigendom toebehorende perceel.

2.7. Uit de stukken is gebleken dat het gebruik dat [partij 1], appellanten sub 2 en [vergunninghouder] van de grond en de daarop staande bouwwerken maken, niet anders dan als hobbymatig agrarisch gebruik kan worden aangemerkt. Het gebruik van deze percelen is gericht op het instandhouden van een poel en op natuurbeheer. Dit gebruik komt niet overeen met de op deze percelen rustende bestemming "Agrarische doeleinden, agrarisch gebied A" en is gelet op artikel 44, eerste lid, van de planvoorschriften derhalve in strijd met het bestemmingsplan. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat dit gebruik niet wezenlijk afwijkt van het gebruik dat [naam rechtspersoon] van de grond en bouwwerken maakte ten tijde van de peildatum, zijnde de datum van het van kracht worden van het bestemmingsplan, welk gebruik in voornoemde aanschrijving uit 1982 uitdrukkelijk onverlet is gelaten. Aan [partij 1], appellanten sub 2 en [vergunninghouder] komt derhalve, wat het gebruik van bedoelde bouwwerken betreft, eveneens bescherming toe van het van het bestemmingsplan deulitmakende overgangsrecht, zodat het college zich ook in dit opzicht terecht niet bevoegd heeft geacht handhavingsmaatregelen toe te passen. De rechtbank is eveneens tot dit oordeel gekomen.

2.8. Het hoger beroep van appellant sub 1 is ongegrond.

2.9. Appellanten sub 2 betogen dat de rechtbank heeft miskend dat burgemeester en wethouders na 1986 ter plaatse niet meer hebben gecontroleerd en de aanwezigheid van hun caravan derhalve hebben gedoogd. Zij stellen deze caravan nodig te hebben voor het door hen ter plaatse uitgeoefende landschapsbeheer. Bovendien heeft volgens hen niemand last van de caravan die niet zichtbaar is vanaf de openbare weg.

2.10. Niet in geschil is dat de caravan van appellanten sub 2 niet kan worden aangemerkt als een gebouw waaronder begrepen een bedrijfswoning of een andere bouwwerk ten dienste van de bestemming "Agrarische doeleinden, agrarisch gebied A". De caravan staat derhalve in strijd met deze bestemming op het betrokken perceel.

Aangezien deze caravan zonder de daarvoor vereiste bouwvergunning is geplaatst was het college bevoegd handhavingsmaatregelen toe te passen. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college deze bevoegdheid had, omdat de caravan niet onder de werking van het van het bestemmingsplan deeluitmakende overgangsrecht viel. De rechtbank is derhalve terecht, maar op onjuiste grond, tot haar oordeel over de bevoegdheid van het college gekomen.

Alleen in bijzondere gevallen kan van een bestuursorgaan worden verlangd dat het afziet van handhavend optreden tegen illegale situaties.

In het hiervoor genoemde advies van de Adviescommissie bezwaar- en beroepschriften is onderkend dat de caravan van appellanten sub 2 op 23 januari 1988 op het betrokken perceel is geplaatst en dat het college ook hiertegen niettegenstaande te dien tijde uitgevoerde controles niet is opgetreden. De Afdeling ziet ook hier geen grond voor het oordeel dat het college dit advies niet in redelijkheid heeft kunnen volgen. Zij heeft daarbij in aanmerking genomen dat de op alle in geding zijnde percelen ontstane situatie een gemeenschappelijke voorgeschiedenis heeft. Voorts is van belang dat – naar tussen partijen niet in geschil is – ook het gebruik dat appellanten sub 2 van hun perceel en van bedoelde caravan maken, welk gebruik, zoals hiervoor is overwogen, onder de werking van het overgangsrecht valt, in de loop der jaren niet is gewijzigd. Naar de Afdeling hiervoor reeds heeft overwogen is appellant sub 1 met [partij 2] tot overeenstemming is gekomen met betrekking tot het tuinhuisje op en het gebruik van het aan laatstgenoemde in eigendom toebehorende perceel. De Afdeling ziet, anders dan de rechtbank, geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid ook met betrekking tot de caravan van appellanten sub 2 heeft kunnen weigeren handhavingsmaatregelen toe te passen.

2.11. Het hoger beroep van appellanten sub 2 is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voorzover het door appellant sub 1 bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond is verklaard en het besluit van 28 maart 2000 in zoverre is vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door appellant sub 1 bij de rechtbank ingestelde beroep geheel ongegrond verklaren.

2.12. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van appellanten sub 2 gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank te Utrecht van 31 januari 2002, kenmerk SBR 00/912, voorzover daarbij het beroep van appellant sub 1 gedeeltelijk gegrond is verklaard en het besluit van het college burgemeester en wethouders van Rhenen van 28 maart 2000 gedeeltelijk is vernietigd;

III. verklaart het bij de rechtbank door appellant sub 1 ingestelde beroep ongegrond;

IV. verklaart het hoger beroep van appellant sub 1 ongegrond;

V. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige.

VI. gelast dat de gemeente Rhenen aan appellanten sub 2 het door hen voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht (€ 165,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C. de Gooijer, Voorzitter, en mr. M. Vlasblom en mr. E.M.H. Hirsch Ballin, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Groenendijk, ambtenaar van Staat.

w.g. De Gooijer w.g. Groenendijk
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 april 2003

164.