

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1019
Datum uitspraak	6 april 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 mei 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Middelburg het verzoek van [partij A] en [partij B] om handhavend op te treden tegen verschillende overtredingen door de minicamping die op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] wordt geëxploiteerd, gedeeltelijk toegewezen en voor het overige afgewezen. Op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] exploiteert [appellant sub 2] een minicamping. [belanghebbende A] en [belanghebbende B] wonen aan de [locatie 3] en hun tuin grenst aan de minicamping. Zij stellen overlast te ondervinden van de minicamping. In de brief van 5 maart 2019, aangevuld in de brief van 21 maart 2019, hebben [partij A] en [partij B] een verzoek om handhaving ingediend bij het college. Volgens hen vinden op het perceel [locatie 1] verschillende overtredingen plaats.

Volledige tekst

202006039/1/R1.

Datum uitspraak: 6 april 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Middelburg,
2. [appellant sub 2],

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 29 september 2020 in zaak nr. 19/5687 in het geding tussen:

[partij A] en [partij B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Middelburg.

Procesverloop

Bij besluit van 27 mei 2019 heeft het college het verzoek van [partij A] en [partij B] om handhavend op te treden tegen verschillende overtredingen door de minicamping die op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] wordt geëxploiteerd, gedeeltelijk toegewezen en voor het overige afgewezen.

Bij besluit van 26 september 2019 heeft het college het hiertegen gemaakte bezwaar van [partij A] en [partij B] gedeeltelijk niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 september 2020 heeft de rechtbank het door [partij A] en [partij B] daartegen ingestelde beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. [appellant sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en [partij A] en [partij B] hebben een zienswijze op het incidenteel hoger beroep ingediend.

[appellant sub 2], het college en [partij A] en [partij B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 september 2021, waar het college, bijgestaan door mr. E.G.I. Vermue, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. K.M. Moeliker, advocaat in Middelburg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] exploiteert [appellant sub 2] een minicamping. [partij A] en [partij B] wonen aan de [locatie 3] en hun tuin grenst aan de minicamping. Zij stellen overlast te ondervinden van de minicamping. In de brief van 5 maart 2019, aangevuld in de brief van 21 maart 2019, hebben [partij A] en [partij B] een verzoek om handhaving ingediend bij het college. Volgens hen vinden op het perceel [locatie 1] verschillende overtredingen plaats, in het bijzonder de exploitatie van de minicamping in strijd met het bestemmingsplan "Buitengebied" van 28 september 2009 en het Activiteitenbesluit milieubeheer. De rechtbank heeft het beroep van [partij A] en [partij B] tegen het besluit van 26 september 2019 niet-ontvankelijk verklaard voor zover het betreft het doen van aangifte (bezwaargrond K), gegrond verklaard voor zover het betreft de verzoeken om handhaving over de ruimtelijke kwaliteitswinst (bezwaargrond C), de noodontsluiting (bezwaargrond D) en de geluidsnormen (bezwaargrond J), het besluit van 26 september 2019 in zoverre vernietigd en voor het overige ongegrond verklaard. Daarbij heeft de rechtbank de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten wat betreft de geluidsnormen (bezwaargrond J). Voor zover het vernietigde deel van het besluit ging over de noodontsluiting (bezwaargrond D) heeft de rechtbank haar uitspraak in de plaats laten treden van het vernietigde deel van het besluit. Verder heeft de rechtbank het college opgedragen om met inachtneming van haar uitspraak binnen zes weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen voor zover dat ging over de ruimtelijke kwaliteitswinst (bezwaargrond C). Voor zover het betreft de weigering handhavend op te treden tegen het door [partij A] en [partij B] gestelde strijdige gebruik met

het bestemmingsplan van het deel van het perceel dat niet de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" heeft (bezwaargrond A), heeft de rechtbank het beroepschrift aan het college doorgezonden ter behandeling als bezwaarschrift.

1.1. Het college heeft hoger beroep tegen de rechtbankuitspraak ingesteld. Het college kan zich niet verenigen met de overwegingen en beslissing van de rechtbankuitspraak over het doen van aangifte (bezwaargrond K), de ruimtelijke kwaliteitswinst (bezwaargrond C), de noodontsluiting (bezwaargrond D) en het gebruik van het gehele perceel ten behoeve van de minicamping (bezwaargrond A). [appellant sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de rechtbankuitspraak.

1.2. Hieronder zal eerst het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] worden besproken. Daarna zal het hoger beroep van het college worden besproken. Daarbij zal de Afdeling aansluiten bij de benaming door het college van de verschillende bezwaargronden (A-K) van [partij A] en [partij B].

Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2]

2. [appellant sub 2] heeft bedoeld naar aanleiding van de hoger beroepen van [partij A] en [partij B] en het college incidenteel hoger beroep in te stellen in de zin van artikel 8:110, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het college betwist de ontvankelijkheid van het hoger beroep van [appellant sub 2].

2.1. Artikel 8:110 van de Awb luidt:

"1. Indien hoger beroep is ingesteld, kan degene die ook hoger beroep had kunnen instellen, incidenteel hoger beroep instellen. De voorschriften omtrent het hoger beroep zijn van toepassing, tenzij in deze titel anders is bepaald.

2. Het incidenteel hoger beroep wordt ingesteld binnen zes weken nadat de hogerberoepsrechter de gronden van het hoger beroep aan de desbetreffende partij heeft verzonden.

[...]."

2.2. Aanvankelijk hadden ook [partij A] en [partij B] hoger beroep ingesteld. Bij uitspraak van 18 januari 2021, zaaknr. 202006039/2/R1, heeft de Afdeling dat (principaal) hoger beroep op grond van artikel 6:6 van de Awb niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij hoger beroep hebben ingesteld zonder vermelding van hogerberoepsgronden. Uit artikel 8:110, tweede lid, van de Awb volgt dat de termijn voor het instellen van incidenteel hoger beroep door [appellant sub 2] voor zover die zou moeten voortvloeien uit het instellen van het hoger beroep door [partij A] en [partij B] nooit is begonnen. Dit betekent dat de aanleiding voor [appellant sub 2] voor het instellen van incidenteel hoger beroep - in tegenstelling tot wat [appellant sub 2] ter zitting heeft gesteld - alleen al daarom niet in het principaal hoger beroep van [partij A] en [partij B] kan liggen.

2.3. Verder overweegt de Afdeling dat de hogerberoepsgronden die [appellant sub 2] in de brief van 14 januari 2021 heeft ingediend er blijk van geven dat [appellant sub 2] hetzelfde doel nastreeft als het college met het instellen van hoger beroep. Oftewel, [appellant sub 2] probeert met het instellen van het incidenteel hoger beroep niet te voorkomen dat het principaal hoger beroep van het college slaagt, omdat hij bij een gegrond principaal hoger beroep van het college niet in een rechtens slechtere positie komt te verkeren ten opzichte van de positie waarin hij na de uitspraak van de rechtbank verkeerde. Om die reden is de Afdeling van oordeel dat het principaal hoger beroep van het college evenmin als aanleiding

kan gelden voor het instellen door [appellant sub 2] van incidenteel hoger beroep (vergelijk de uitspraak van 24 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:209](#), r.o. 12.2). Dat [appellant sub 2] in zijn hogerberoepschrift betoogt dat de beslissing van de rechtbankuitspraak wat betreft de doorzending van het beroepschrift van [partij A] en [partij B] als bezwaarschrift aan het college anders moet luiden dan dat het college stelt, maakt niet dat hij een ander doel nastreeft dan het college. [appellant sub 2] kan zich namelijk verenigen met de inhoudelijke gronden van het hoger beroep van het college. Voor zover [appellant sub 2] in zijn incidenteel hogerberoepschrift, anders dan het college, betoogt dat de rechtbank de beroepsgrond van [partij A] en [partij B] over het doen van aangifte ongegrond had moeten verklaren in plaats van niet-ontvankelijk en zelf voorzienend het bezwaar alsnog niet-ontvankelijk had moeten verklaren, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, zowel het college als [appellant sub 2] vinden dat het primaire betoog van [partij A] en [partij B] over het doen van aangifte inhoudelijk niet kan slagen. In zoverre streven zij dus ook hetzelfde (inhoudelijke) doel na, zodat ook in zoverre geen tegengesteld belang van [appellant sub 2] bij het hoger beroep van het college kan worden aangenomen.

2.4. Gelet op het voorgaande is het hogerberoepschrift van [appellant sub 2] geen incidenteel hogerberoepschrift in de zin van artikel 8:110, eerste lid, van de Awb. De brief van [appellant sub 2] moet daarom als een principaal-hogerberoepschrift worden aangemerkt. Omdat de termijn voor het instellen van hoger beroep liep van 8 oktober 2020 tot 19 november 2020, is het beroepschrift van [appellant sub 2], dat de Afdeling op 15 januari 2021 heeft ontvangen, niet tijdig ingediend. [appellant sub 2] heeft geen feiten of omstandigheden gesteld in verband waarmee redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat hij in verzuim is geweest. De Afdeling zal het hoger beroep van [appellant sub 2] daarom niet-ontvankelijk verklaren.

2.5. [appellant sub 2] is wel van rechtswege partij in deze procedure. De Afdeling betreft daarom het hogerberoepschrift van [appellant sub 2] in de procedure als een nadere uiteenzetting over de zaak als bedoeld in artikel 8:43, tweede lid, van de Awb.

Het hoger beroep van het college

Weigering om aangifte te doen (bezwaargrond K)

3. In de aanvulling van het handhavingsverzoek van 21 maart 2019 hebben [partij A] en [partij B] het college verzocht om aangifte te doen. [partij A] en [partij B] hebben in beroep bij de rechtbank betoogd dat het college op grond van artikel 162, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering de plicht heeft om tegen overtredingen van het bestemmingsplan aangifte te doen. Het college heeft zich in het besluit van 27 mei 2019 op het standpunt gesteld dat strafrechtelijk ingrijpen naar aanleiding van eventuele overtredingen buitensporig is en dat daarom geen aangifte zal worden gedaan. Om die reden heeft het college het bezwaar van [partij A] en [partij B] op dit punt ongegrond verklaard en het besluit van 27 mei 2019 in zoverre gehandhaafd.

De rechtbank heeft vervolgens geoordeeld dat de beslissing van het college om geen aangifte te doen geen besluit is als bedoeld in de Awb. Het doen van aangifte is volgens de rechtbank feitelijk handelen en geen publiekrechtelijke rechtshandeling. Gelet daarop had het college het bezwaar op dit punt niet-ontvankelijk moeten verklaren in plaats van ongegrond.

3.1. Het college voert in de eerste plaats aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de weigering van het college tot het doen van aangifte, geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Het college betoogt in dit verband, onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 29 november 1996, [ECLI:NL:RVS:1996:ZF2410](#) en 17 februari 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL4154](#), dat het niet duidelijk is dat geen sprake is van

enige publiekrechtelijke rechtsplicht en een daaruit voortvloeiende bevoegdheid. Volgens het college bestaat namelijk wel een publiekrechtelijke rechtsplicht voor het college tot het doen van aangifte, maar alleen in het geval van ambtscriminaliteit. De weigering tot het doen van aangifte is volgens het college een mededeling met een beoordeling van de aanwezigheid en de reikwijdte van de door de aanvrager om een besluit veronderstelde bevoegdheid en daarmee een besluit. Het college vindt verder dat in dit geval geen aangifteverplichting bestaat en dat in het besluit op bezwaar terecht besloten is om deze beroepsgrond ongegrond te verklaren.

Daarnaast betoogt het college dat het in zoverre niet-ontvankelijk verklaren van het beroep van [partij A] en [partij B] in de beslissing van de rechtbankuitspraak niet overeenstemt met de inhoudelijke overweging 12.2 die de rechtbank daaraan ten grondslag heeft gelegd, waarin zij oordeelt dat de beroepsgrond van [partij A] en [partij B] slaagt.

3.2. Artikel 162, eerste lid, aanhef en onder c, van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) luidt:

"1. Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betreffende stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren, c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen."

3.3. Artikel 1:3, eerste lid, van de Awb luidt: "Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling."

3.4. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of de weigering van het college om op grond van artikel 162, eerste lid, onder c, van het Sv aangifte te doen kan worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

3.5. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat de mededeling van het college in het besluit van 27 mei 2019 dat het op grond van artikel 162, eerste lid, onder c, van het Sv geen aangifte zal doen wegens het in strijd handelen met het bestemmingsplan, geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen is een dergelijke aangifte een feitelijke handeling. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 18 september 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3209](#), onder 9. De Afdeling ziet in dit geval geen aanleiding om aan te sluiten bij de door het college genoemde uitspraken van de Afdeling, alleen al omdat - anders dan het college veronderstelt - artikel 162 Sv geen publiekrechtelijke bevoegdheid bevat, maar een rechtsplicht. De rechtbank oordeelt daarom terecht dat het college het bezwaar van [partij A] en [partij B] op dit punt niet-ontvankelijk had moeten verklaren in plaats van ongegrond.

Het betoog van het college slaagt in zoverre niet.

3.6. In de beslissing van de rechtbankuitspraak heeft de rechtbank het beroep van [partij A] en [partij B] vervolgens echter per abuis niet-ontvankelijk verklaard voor zover het betreft het niet doen van aangifte door het college. Het college stelt terecht dat deze beslissing niet in overeenstemming is met de inhoudelijk juiste overweging 12.2 van die uitspraak op dit punt. Uitgaande van die overweging had de rechtbank het beroep van [partij A] en [partij B] (ook) vanwege deze beroepsgrond gegrond moeten verklaren en het besluit van 26 september 2019 in zoverre moeten vernietigen. Vervolgens had de rechtbank het bezwaar van [partij A] en [partij B] in zoverre alsnog niet-ontvankelijk moeten verklaren en haar uitspraak in zoverre

met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Awb in de plaats laten treden van dit vernietigde gedeelte van het besluit van 26 september 2019.

Het betoog slaagt.

Ruimtelijke kwaliteitswinst (bezwaargrond C)

4. [partij A] en [partij B] hebben in beroep bij de rechtbank betoogd dat het college ten onrechte heeft geweigerd om handhavend op te treden tegen het in strijd handelen met de op 1 maart 2010 aan [appellant sub 2] verleende ontheffing ten behoeve van het perceel [locatie 1]. In dit verband hebben [partij A] en [partij B] aangevoerd dat het college onvoldoende zorg heeft gedragen voor de ruimtelijke kwaliteitswinst op het perceel, namelijk het planten van acht hoogstamfruitbomen zoals aangegeven op de inrichtingsschets die bij de ontheffing van 1 maart 2010 hoort. De rechtbank heeft hierover overwogen dat de stelling van het college dat de bij de ontheffing behorende inrichtingsschets niet meer kan worden achterhaald, onjuist is. De rechtbank is van oordeel dat voldoende vaststaat dat de bij het besluit van 1 maart 2010 aangehechte inrichtingsschets, bestaande uit twee A4-pagina's, behoort bij de op 1 maart 2010 verleende ontheffing. Op deze pagina's staat met pen geschreven: "Situatieschets behorend bij besluit 1-3-'10". Op deze plattegrond staan acht symbolen getekend met daarbij geschreven: "→8 x hoogstam fruitboom". Daarmee staat volgens de rechtbank voldoende vast dat de overgelegde situatieschets inderdaad hoort bij de op 1 maart 2010 verleende ontheffing en dat dus aan deze ontheffing de voorwaarde is verbonden dat acht hoogstamfruitbomen moeten worden geplant. Het college veronderstelt volgens de rechtbank daarom ten onrechte dat geen bevoegdheid bestaat om op dit punt handhavend op te treden omdat de verplichting daartoe niet vast zou staan.

4.1. Het college betwist het oordeel van de rechtbank dat een bevoegdheid bestond voor het college om handhavend op te treden om de acht hoogstamfruitbomen af te dwingen. Hiertoe voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat de situatieschets, behorend bij het vereveningsplan van de voormalig eigenaar (de rechtsvoorganger van [appellant sub 2]) van 10 maart 2009, behoort tot de op 1 maart 2010 verleende ontheffing. Ter onderbouwing van dit standpunt en onder verwijzing naar een verklaring van [persoon], werkzaam bij de afdeling handhaving van de gemeente, voert het college aan dat [persoon] die situatieschets in 2018 bij de ontheffing van 1 maart 2010 heeft gevoegd met daarop de tekst "Situatieschets behorend bij besluit 1-3-'10" om de complexe planologische situatie (intern en voor de gemachtigde van [appellant sub 2]) te verduidelijken en deze samen met (een kopie van) de ontheffing van 1 maart 2010 desgevraagd heeft toegezonden aan de gemachtigde van [appellant sub 2].

Daarnaast wijst het college erop dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de situatieschets niet gewaarmerkt is zoals in de ontheffing van 1 maart 2010 wordt voorgeschreven. Het college stelt dat het waarmerk van het college een uniform stempel is en nooit een met pen geschreven tekst. Als productie 2 bij het hogerberoepschrift heeft het college zijn waarmerk overgelegd dat hij al in 2008 hanteerde, zo blijkt uit productie 25 bij het verweerschrift in beroep. Dit was volgens het college bij het verlenen van een ontheffing met bijlagen in 2010 niet anders.

4.2. In de beslissing van de ontheffing van 1 maart 2010 staat (met cursivering van de Afdeling):

"besluiten: met toepassing van artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening ontheffing te verlenen van het geldende bestemmingsplan 'Buitengebied Middelburg', ten behoeve van de uitbreiding van het aantal eenheden op de bestaande minicamping aan de [locatie 1] in Middelburg met

5 eenheden, waardoor op het kampeerterrein maximaal 25 eenheden zijn toegestaan, één en ander zoals aangegeven op de aan dit besluit gehechte gewaarmerkte inrichtingsschets. Aan de ontheffing worden de volgende voorwaarden verbonden:

- het kampeerterrein moet via het eigen erf ontsloten worden en er moet een noodontsluiting zijn;
- er moet voldoende speelruimte zijn;
- de netto-standplaatsgrootte moet minimaal 150 m² bedragen;
- parkeren moet plaatsvinden op eigen terrein. Per standplaats moet 1 parkeerplaats beschikbaar zijn. Voor bezoekersparkeren moet minimaal 10% extra parkeerplaatsen beschikbaar zijn;
- Op het kampeerterrein zijn uitsluitend toeristische kampeermiddelen toegestaan;
- Voor het kampeerterrein geldt geen kampeerperiode;
- Het kampeerterrein moet voldoen aan de eisen voor brandveiligheid van de Veiligheidsregio Zeeland."

4.3. De Afdeling volgt het college in zijn betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat de situatieschets, behorend bij het vereveningsplan van de voormalig eigenaar van 10 maart 2009, de "gewaarmerkte inrichtingsschets" is waar in de beslissing van de ontheffing van 1 maart 2010 naar wordt verwezen. Hierover overweegt de Afdeling dat het college, met zijn toelichting aannemelijk heeft gemaakt dat het waarmerken van besluiten in die tijd altijd bestond uit een stempel en niet uit een aantekening met de hand en dat de schets van 10 maart 2009, dus niet gewaarmerkt is zoals in de ontheffing van 1 maart 2010 wordt voorgeschreven. Een bevestiging hiervan ziet de Afdeling in de verklaring van [persoon], werkzaam bij de afdeling handhaving van de gemeente, waarin [persoon] toelicht dat hij in 2018 op verzoek de ontheffing van 1 maart 2010 aan [appellant sub 2] heeft toegezonden en daarbij ter verduidelijking van de planologische situatie de situatieschets heeft gevoegd en daarop zelf de tekst "Situatieschets behorend bij besluit 1-3-'10" heeft geschreven. Verder heeft [appellant sub 2] toegelicht dat de rechtbank door zijn toedoen op het verkeerde been is gezet doordat hij in zijn brief van 3 februari 2020 aan de rechtbank per ongeluk de indruk heeft gewekt dat de hiervoor genoemde situatieschets de "gewaarmerkte inrichtingsschets" is waar in de beslissing van de ontheffing van 1 maart 2010 naar wordt verwezen.

Gelet op het voorgaande is niet komen vast te staan dat de ontheffing verplicht tot de aanleg van acht hoogstamfruitbomen. Om die reden staat niet vast dat de camping in zoverre wordt geëxploiteerd in strijd met de ontheffing. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, bestond er daarom geen bevoegdheid voor het college om handhavend op te treden om de acht hoogstamfruitbomen af te dwingen. De rechtbank heeft het beroep vanwege dit punt ten onrechte gegrond verklaard.

Het betoog van het college slaagt.

Noodontsluiting (bezwaargrond D)

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat [partij A] en [partij B] in beroep terecht hebben aangevoerd dat het college hun bezwaar over het ontbreken van een noodontsluiting ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Hierover overweegt de rechtbank dat [partij A] en [partij B] al in hun zienswijze van 8 april 2019 naar voren hebben gebracht dat de

voorwaarden uit de ontheffing dat het kampeerterrein via het eigen erf ontsloten wordt en dat een noodontsluiting aanwezig moet zijn, niet worden nagekomen. Naar het oordeel van de rechtbank kan daarin worden gelezen dat zij ook verzoeken om handhavend op te treden tegen die overtreding. Dit verzoek valt volgens de rechtbank binnen de omvang van het geding in bezwaar, zodat het college de daartegen gerichte bezwaargrond van [partij A] en [partij B] volgens de rechtbank ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Om die reden heeft de rechtbank het beroep in zoverre gegrond verklaard en dit onderdeel van het besluit vernietigd.

De rechtbank heeft vervolgens beoordeeld of op dit punt zelf in de zaak kan worden voorzien. De rechtbank stelt vast dat het college weliswaar alsnog inhoudelijk heeft gereageerd op deze bezwaargrond, maar overweegt dat, wat daar ook van zij, artikel 8:69a van de Awb aan honorering van deze beroepsgrond in de weg staat, omdat de voorwaarde over de noodontsluiting is opgenomen met het oog op de veiligheid van de gebruikers van het kampeerterrein en niet met het oog op de veiligheid van omwonenden. De rechtbank overweegt vervolgens dat zij, zelf in de zaak voorziend, deze beroepsgrond - op andere gronden, namelijk wegens strijd met het relativiteitsbeginsel - alsnog ongegrond verklaart.

5.1. In de beslissing heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard voor zover het verzoek van [partij A] en [partij B] om handhaving gaat over de noodontsluiting, het besluit van 26 september 2019 in zoverre vernietigd en bepaald dat haar uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit.

5.2. Het college betoogt dat niet duidelijk is wat de rechtbank in zoverre met haar beslissing bedoelt. Hierover voert het college aan dat artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb niet voorziet in een zelfvoorzienende beslissing inhoudende een ongegrondverklaring van de beroepsgrond. De rechtbank heeft de inhoudelijke beroepsgrond over de noodontsluiting volgens het college weliswaar terecht ongegrond verklaard. Maar omdat artikel 8:69a Awb niet geldt in de bezwaarprocedure, heeft de rechtbank volgens het college in zoverre ten onrechte zelf in de zaak voorzien.

5.3. 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."

Artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb luidt: "De bestuursrechter kan bepalen dat: zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan."

5.4. De Afdeling stelt voorop dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het verzoek om handhaving over de noodontsluiting binnen de omvang van het geding valt en dat het college het bezwaar op dit punt ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. [partij A] en [partij B] hebben namelijk al in hun zienswijze van 8 april 2019 naar voren gebracht dat de voorwaarden uit de ontheffing dat het kampeerterrein via het eigen erf ontsloten wordt en dat er een noodontsluiting aanwezig moet zijn, niet worden nagekomen. De rechtbank heeft het beroep van [partij A] en [partij B] om die reden terecht gegrond verklaard en het besluit van 26 september 2019 in zoverre terecht vernietigd.

De rechtbank heeft vervolgens zelf in de zaak voorziend het beroep op dit punt ongegrond verklaard en haar uitspraak in de plaats laten treden van het vernietigde deel van het besluit. Het college betoogt op zich terecht dat artikel 8:72, derde lid, van de Awb niet voorziet in een zelfvoorzienende beslissing inhoudende een ongegrondverklaring van de beroepsgrond. Maar

naar het oordeel van de Afdeling is duidelijk dat de rechtbank in overweging 7.3 van haar uitspraak zich kennelijk heeft verschreven en heeft bedoeld te overwegen dat zij het bezwaar van [partij A] en [partij B] op dit punt alsnog ongegrond verklaart en dat zij in de beslissing haar uitspraak in zoverre in de plaats laat treden voor het vernietigde deel van het besluit. Het betoog van het college slaagt dus niet.

Strijdig gebruik minicamping (bezwaargrond I); omvang van het geding

6. Het college betoogt dat de rechtbank de beroepsgrond van [partij A] en [partij B] over het gebruik van het perceel als minicamping ten onrechte buiten de omvang van het geding heeft gelaten. Het college stelt verder dat de rechtbank ten onrechte in de beslissing van de uitspraak heeft vermeld dat het beroepschrift van [partij A] en [partij B] in zoverre wordt doorgezonden naar het college om behandeld te worden als bezwaarschrift. Artikel 8:70 en verder van de Awb bevat een limitatieve opsomming van beslissingen en het doorzenden van het beroepschrift als bezwaarschrift valt hier volgens het college niet onder.

6.1. [partij A] en [partij B] hebben in beroep aangevoerd dat het college ten onrechte heeft geweigerd handhavend op te treden tegen een overtreding van het bestemmingsplan "Buitengebied". Zij betogen dat de ontheffingsbevoegdheid (in de huidige regelgeving: afwijkingsbevoegdheid in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo) uit artikel 25.5.2 van de planregels alleen gebruikt kan worden voor een perceel dat de bestemming "Wonen" met de functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" heeft. Met inachtneming hiervan betogen zij dat het college met de ontheffing van 1 maart 2010 slechts mocht en derhalve slechts heeft voorzien in de uitbreiding van de minicamping tot maximaal 25 standplaatsen op het gedeelte van het perceel met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3". De exploitatie van de minicamping met toepassing van de ontheffing op gronden zonder de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" is volgens [partij A] en [partij B] niet mogelijk en daarmee strijd met het bestemmingsplan.

6.2. De rechtbank heeft hierover geoordeeld dat de door [partij A] en [partij B] gestelde overtreding buiten de omvang van het geding valt. De rechtbank stelt vast dat uit het handhavingsverzoek, de aanvulling daarop en de zienswijze niet blijkt dat [partij A] en [partij B] hebben verzocht om handhavend op te treden tegen deze specifieke overtreding. In het primaire besluit is door het college ook niet beslist op een dergelijk verzoek. Volgens de rechtbank hebben [partij A] en [partij B] pas in bezwaar gesteld dat sprake is van deze overtreding. De rechtbank heeft daar aan toegevoegd dat het college in het besluit op bezwaar wel inhoudelijk op het verzoek heeft beslist en het verzoek heeft afgewezen. Gelet daarop kan het beroepschrift volgens de rechtbank op dit punt worden aangemerkt als een bezwaarschrift tegen de afwijzing van dit verzoek.

6.3. Het college stelt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat [partij A] en [partij B] hun standpunt over de ontheffing al in hun zienswijze van 8 april 2019 naar voren hebben gebracht. Het college stelt in het besluit van 27 mei 2019, in tegenstelling tot wat de rechtbank heeft geoordeeld, wel besloten te hebben om het handhavingsverzoek op dit onderdeel af te wijzen. De motivering daarvan is, zo volgt uit pagina 2 van het besluit, dat de verleende ontheffing onherroepelijk en daardoor volgens het recht onaantastbaar is, waardoor de vraag of op het moment van het verlenen van de ontheffing werd voldaan aan artikel 25.5.2 van de planregels niet meer aan de orde is volgens het college. Het college stelt in lijn hiermee in het besluit van 26 september 2019 ook op deze bezwaargrond te hebben beslist.

6.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 10 december

2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4517](#), kan de reikwijdte van een handhavingsverzoek na het primaire besluit niet meer worden uitgebreid. De Afdeling zal daarom beoordelen of het betoog van [partij A] en [partij B] kan worden geschaard onder het oorspronkelijke handhavingsverzoek. Het handhavingsverzoek van [partij A] en [partij B] van 5 maart 2019, aangevuld in de brief van 21 maart 2019, heeft vooral betrekking op het in strijd met het bestemmingsplan exploiteren van een minicamping. Specifiek daarover hebben [partij A] en [partij B] al in hun zienswijze van 8 april 2019 aangegeven dat een ontheffing voor een minicamping alleen verleend kan worden binnen de kaders van artikel 25.5.2 van de planregels. Volgens [partij A] en [partij B] wordt de camping niet binnen de kaders van die planregels geëxploiteerd, zodat de conclusie volgens hen is dat de camping wordt geëxploiteerd in strijd met het bestemmingsplan. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, leidt de Afdeling hieruit af dat [partij A] en [partij B] zich al in hun handhavingsverzoek van 5 maart 2019 op het standpunt hebben gesteld dat het college de ontheffing voor de uitbreiding tot 25 standplaatsen op de minicamping niet had mogen verlenen, omdat op het moment van het verlenen van de ontheffing niet aan de regels in artikel 25.5.2 van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied" werd voldaan. Het college heeft, ook in tegenstelling tot wat de rechtbank heeft overwogen, al in het besluit van 27 mei 2019 besloten om het handhavingsverzoek op dit onderdeel af te wijzen. Vervolgens heeft het college in het besluit van 26 september 2019 ook op deze bezwaargrond beslist. Dat in het verzoek om handhaving zelf niet uitdrukkelijk staat vermeld dat de ontheffingsbevoegdheid uit artikel 25.5.2 van de planregels alleen gebruikt kan worden voor een perceel dat de bestemming "Wonen" met functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" heeft is geen reden om hier anders over te oordelen. Het is namelijk voldoende duidelijk dat [partij A] en [partij B] betogen dat de ontheffing volgens hen niet verleend had mogen worden voor het gehele perceel.

Alleen al vanwege het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat deze door [partij A] en [partij B] gestelde overtreding buiten de omvang van het geding in bezwaar viel. Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte beslist om het door [partij A] en [partij B] bij haar ingediende beroepschrift in zoverre ter behandeling als bezwaarschrift door te zenden aan het college.

Het betoog van het college slaagt.

Tussenconclusie hoger beroep van het college

7. Gelet op wat in overwegingen 3.6, 4.3 en 6.4 is overwogen, is het hoger beroep van het college gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank:

a. het beroep van [partij A] en [partij B] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Middelburg van 26 september 2019:

- niet-ontvankelijk heeft verklaard voor zover het betreft het (niet-)doen van aangifte;

- gegrond heeft verklaard wat betreft de verzoeken om handhaving op het punt van de ruimtelijke kwaliteitswinst;

b. het besluit van het college van 26 september 2019 heeft vernietigd voor zover het betreft de verzoeken om handhaving op het punt van de ruimtelijke kwaliteitswinst;

c. het college van burgemeester en wethouders van Middelburg heeft opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van haar uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar op het punt van de ruimtelijke kwaliteitswinst met inachtneming van haar uitspraak;

d. het beroepschrift heeft doorgezonden aan het college ter behandeling als bezwaarschrift voor zover het betreft de weigering handhavend op te treden tegen het gestelde gebruik in strijd met het bestemmingsplan van het deel van het perceel dat niet de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" heeft;

De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd voor het overige.

7.1. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling, gelet op wat in 3.6 is overwogen het beroep van [partij A] en [partij B] alsnog gegrond verklaren voor zover dat ziet op (niet-)doen van aangifte, het besluit van 26 september 2019 in zoverre vernietigen, het bezwaar van [partij A] en [partij B] in zoverre alsnog niet-ontvankelijk verklaren en haar uitspraak in zoverre met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Awb in de plaats laten treden van het vernietigde gedeelte van het besluit van 26 september 2019.

7.2. Met de vernietiging van de rechtbankuitspraak op het punt van de ruimtelijke kwaliteitswinst, heeft het college bereikt wat het wil, namelijk het herleven van het besluit van 26 september 2019 op dit punt. De slotsom is daarmee dat het college het verzoek van [partij A] en [partij B] om handhaving op dit punt, zoals ook volgt uit overweging 4.3, terecht heeft afgewezen en het bezwaar van [partij A] en [partij B] op dit punt daarom terecht ongegrond heeft verklaard.

Doende wat de rechtbank gelet op overweging 6.4 zou behoren te doen, zal de Afdeling alsnog de beroepsgrond van [partij A] en [partij B] over de exploitatie van de camping in strijd met het bestemmingsplan tegen het besluit van 26 september 2019 beoordelen.

Het beroep van [partij A] en [partij B] tegen het besluit van 26 september 2019

Ontheffing minicamping (bezwaargrond A)

8. [partij A] en [partij B] betogen dat het college ten onrechte heeft geweigerd handhavend op te treden wegens overtreding van het bestemmingsplan "Buitengebied". In dit verband betwisten zij dat de ontheffing van 1 maart 2010 voorziet in de exploitatie van de camping buiten de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3". Hierover voeren zij aan dat de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in artikel 25.5.2 van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied", alleen toegepast kan worden op de gronden met de bestemming "Wonen" met tevens de functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3". Omdat een deel van het perceel waarop de minicamping zich bevindt de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" niet heeft, zijn zij van oordeel dat het college geen ontheffing voor de uitbreiding tot maximaal 25 standplaatsen ten behoeve van de minicamping had mogen verlenen en/of heeft verleend. Reden waarom de minicamping volgens [partij A] en [partij B] in strijd met het bestemmingsplan wordt geëxploiteerd.

8.1. Het college heeft in het besluit van 27 mei 2019 besloten om het handhavingsverzoek op dit onderdeel af te wijzen. De motivering daarvan is dat de verleende ontheffing van 1 maart 2010 onherroepelijk en daardoor volgens het recht onaantastbaar is. De vraag of op het moment van het verlenen van de ontheffing werd voldaan aan artikel 25.5.2 van de planregels is volgens het college niet meer aan de orde. Het college heeft dit standpunt in het besluit van 26 september 2019 gehandhaafd.

8.2. Artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) luidt: "Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels: bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels".

8.3. Aan de percelen [locatie 1] en [locatie 2] is in het bestemmingsplan "Buitengebied" de bestemming "Wonen" met gedeeltelijk de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" toegekend. Niet in geschil is dat de minicamping ook wordt geëxploiteerd op gronden zonder de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3".

Artikel 25.5.2, aanhef en onder a, van de planregels luidt: "Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen voor het uitbreiden van het aantal standplaatsen op een minicamping ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 3', met inachtneming van de volgende regels: het aantal standplaatsen bedraagt ten hoogste 25".

8.4. In de beslissing van de ontheffing van 1 maart 2010 staat dat de ontheffing van het bestemmingsplan "Buitengebied" is verleend voor de uitbreiding van het aantal eenheden op de bestaande minicamping aan de [locatie 1] in Middelburg met 5 eenheden, waardoor op het kampeerterrein maximaal 25 eenheden zijn toegestaan, één en ander zoals aangegeven op de aan dit besluit gehechte gewaarmerkte inrichtingsschets. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit de beslissing van de ontheffing niet dat deze alleen maar geldt voor de gronden met de functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3". Ook de aanvraag biedt geen aanleiding om aan te nemen dat een ontheffing is aangevraagd voor enkel en alleen de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3". Deze omstandigheden pleiten ervoor het ervoor dat de ontheffing is verleend ten behoeve van het gehele perceel, ook het gedeelte van het perceel waar niet de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" geldt. De Afdeling overweegt dat de ontheffing van 1 maart 2010 inmiddels juridisch niet meer aan te vechten is (formele rechtskracht). Dit betekent dat de vraag of het college met de verlening van de ontheffing van 1 maart 2010 buiten zijn bevoegdheid is getreden, niet meer aan de orde kan komen in deze procedure. In wat [partij A] en [partij B] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college in het besluit van 26 september 2019 ten onrechte heeft besloten om het handhavingsverzoek op dit onderdeel af te wijzen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat voor zover de reikwijdte van de ontheffing onduidelijk is, er gelet op het legaliteitsbeginsel onvoldoende basis is voor handhavend optreden. Het college heeft het bezwaar van [partij A] en [partij B] tegen het besluit van 27 mei 2019 op dit punt dan ook terecht ongegrond verklaard.

Het betoog faalt.

Conclusie beroep van [partij A] en [partij B]

9. Gelet op het voorgaande is het beroep van [partij A] en [partij B] tegen het besluit van 26 september 2019 (ook) ongegrond voor zover het verzoek om handhaving gaat over de exploitatie van de minicamping in strijd met het bestemmingsplan op de gronden zonder de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3".

Eindconclusie hoger beroep van het college

10. In aanvulling op de tussenconclusie in 7 tot en met 7.2 hecht de Afdeling er aan in het kort toe te lichten wat het voorgaande nu betekent voor partijen. Gelet op overwegingen 4 tot en met 4.3 hoeft het college geen nieuw besluit op bezwaar (meer) te nemen op het punt van de ruimtelijke kwaliteitswinst. En gelet op overwegingen 6 tot en met 6.4 en 8 tot en met 9 hoeft het college het beroepsschrift ook niet (langer) als bezwaarschrift te behandelen voor zover het betreft de weigering handhavend op te treden tegen het gestelde gebruik in strijd met het bestemmingsplan van de gronden zonder de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3". Ook de bespreking van de hogerberoepsgronden over de noodontsluiting in overwegingen 5 tot en met 5.4 dwingt niet tot nadere besluitvorming van het college. De

ongegrondverklaring van het bezwaar op dit punt is in deze uitspraak overleind gebleven en daarmee is de besluitvorming tot een einde gekomen.

11. Het college heeft verder geen hoger beroep ingesteld tegen de beslissing van de rechtbank dat het beroep van [partij A] en [partij B] gegrond is, voor zover het betreft het verzoek om handhaving op het punt van de geluidsnormen. Ook heeft het college berust in de vervolgbeslissing van de rechtbank dat de rechtsgevolgen van het vernietigde deel van het besluit van 26 september 2019 in stand blijven, voor zover het gaat om het verzoek om handhaving op het punt van de geluidsnormen, zodat het college geen nader besluit hoeft te nemen. In zoverre blijft de beslissing van de rechtbank overleind. Dit geldt ook voor de beslissing van de rechtbank om het beroep van [partij A] en [partij B] voor het overige ongegrond te verklaren.

12. Oftewel, het handhavingsverzoek van [partij A] en [partij B] is met deze uitspraak afgerond en het college hoeft niets meer te doen.

Proceskosten

13. Het college hoeft geen proceskosten te betalen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Middelburg gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 29 september 2020 in zaak nr. 19/5687 voor zover de rechtbank daarbij:

a. het beroep van [partij A] en [partij B] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Middelburg van 26 september 2019, kenmerk 218601:

- niet-ontvankelijk heeft verklaard voor zover het betreft het (niet-)doen van aangifte;

- gegrond heeft verklaard wat betreft de verzoeken om handhaving op het punt van de ruimtelijke kwaliteitswinst;

b. het besluit van het college van 26 september 2019 heeft vernietigd voor zover het betreft de verzoeken om handhaving op het punt van de ruimtelijke kwaliteitswinst;

c. het college van burgemeester en wethouders van Middelburg heeft opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van haar uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar op het punt van de ruimtelijke kwaliteitswinst met inachtneming van haar uitspraak;

d. het beroepschrift heeft doorgezonden aan het college ter behandeling als bezwaarschrift voor zover het betreft de weigering handhavend op te treden tegen het gestelde gebruik in strijd met het bestemmingsplan van het deel van het perceel dat niet de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 3" heeft;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

V. verklaart het beroep van [partij A] en [partij B] ook gegrond op het punt van het (niet-)doen van aangifte;

VI. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Middelburg

van 26 september 2019, kenmerk 218601, voor zover het college daarbij het bezwaar van [partij A] en [partij B] op het punt van het (niet-) doen van aangifte ongegrond heeft verklaard; VII. verklaart het bezwaar van [partij A] en [partij B] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Middelburg van 27 mei 2019, kenmerk 212105, niet-ontvankelijk voor zover zij het college hebben verzocht aangifte te doen op grond van artikel 162, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering;

VIII. bepaalt dat onderdeel VII van deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van het college van 26 september 2019, kenmerk 218601.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. W. den Ouden en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Stoof, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 6 april 2022

749-928