

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3831

Datum uitspraak

25 september 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 juni 2021 heeft het college [appellant sub 1] onder oplegging van een dwangsom gelast om de keetunit ten behoeve van de verkoop van auto's van het perceel [locatie 1] in Heemskerk voor 23 augustus 2021 te (laten) verwijderen en verwijderd te (laten) houden en de verkoop van auto's op dat perceel te (laten) staken en gestaakt te (laten) houden. Het perceel [locatie 1] in Heemskerk ligt op het bedrijventerrein De Houtwegen. Op het perceel staan een woning met een berging en een werkplaats. In de werkplaats verricht [appellant sub 1] reparaties aan auto's. Niet in geschil is dat [appellant sub 1] op het perceel ook auto's in - en verkoopt, van en aan particulieren (hierna: de handel in auto's). De auto's staan uitgesteld op het perceel en worden via de website Marktplaats te koop aangeboden. Op het perceel stond ten tijde van het besluit van 25 juni 2021 een keetunit met daarop een bord met de tekst "Beta Occasions in- verkoop gebruikte auto's". [appellant sub 1] huurt het perceel van [appellante sub 2A] die eigenaar is. [appellante sub 2B] heeft een groothandel in consumptieaardappelen, groenten en fruit op het perceel [locatie 2] dat tegenover het perceel ligt.

Volledige tekst

202300522/1/R1.

Datum uitspraak: 25 september 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Heemskerk,

2. [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B], beide gevestigd te Heemskerk (hierna samen en in enkelvoud: [appellante sub 2]),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 23 december 2022 in zaken nrs. 21/6887 en 22/19 in het geding tussen:

[appellant sub 1] en [appellante sub 2]

en

het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2021 heeft het college [appellant sub 1] onder oplegging van een dwangsom gelast om de keetunit ten behoeve van de verkoop van auto's van het perceel [locatie 1] in Heemskerk voor 23 augustus 2021 te (laten) verwijderen en verwijderd te (laten) houden en de verkoop van auto's op dat perceel te (laten) staken en gestaakt te (laten) houden.

Bij besluit van 23 augustus 2021 heeft het college de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na het besluit op bezwaar.

Bij besluiten van 22 november 2021 heeft het college de door [appellant sub 1] en [appellante sub 2] gemaakte bezwaren tegen het besluit van 25 juni 2021, en het bezwaar van rechtswege van [appellante sub 2] tegen het besluit van 23 augustus 2021 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 29 december 2021 heeft het college de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de uitspraak van de rechtbank op het beroep van [appellant sub 1]. [appellante sub 2] heeft gronden ingediend tegen dit besluit.

Bij uitspraak van 23 december 2022 heeft de rechtbank de door [appellant sub 1] en [appellante sub 2] ingestelde beroepen tegen het besluit van 22 november 2021, en het beroep van rechtswege van [appellante sub 2] tegen het besluit van 29 december 2021 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld. [appellante sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] hebben een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 31 januari 2023 heeft het college de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de uitspraak op het hoger beroep. [appellante sub 2] heeft gronden ingediend tegen dit besluit.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 juni 2024, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. F.H.J. Koster, rechtsbijstandverlener te Beverwijk, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. K. van Driel, rechtsbijstandverlener te Heemskerk, en het

college, vertegenwoordigd door mr. M. van der Fluit en C. Waal, zijn verschenen.
Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom en de invordering daarvan het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 25 juni 2021 heeft het college aan [appellant sub 1] een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het perceel [locatie 1] in Heemskerk (hierna: het perceel) ligt op het bedrijventerrein De Houtwegen. Op het perceel staan een woning met een berging en een werkplaats. In de werkplaats verricht [appellant sub 1] reparaties aan auto's. Niet in geschil is dat [appellant sub 1] op het perceel ook auto's in - en verkoopt, van en aan particulieren (hierna: de handel in auto's). De auto's staan uitgestald op het perceel en worden via de website Marktplaats te koop aangeboden. Op het perceel stond ten tijde van het besluit van 25 juni 2021 een keetunit met daarop een bord met de tekst "Beta Occasions in- verkoop gebruikte auto's".

[appellant sub 1] huurt het perceel van [appellante sub 2A] die eigenaar is. [appellante sub 2B] heeft een groothandel in consumptieaardappelen, groenten en fruit op het perceel [locatie 2] dat tegenover het perceel ligt.

Op het perceel rust volgens het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Houtwegen, Waterwegen en Westertuinen" de bestemming "Bedrijventerrein-2". Het perceel heeft niet de aanduiding 'detailhandel perifeer'.

[appellante sub 2] heeft op 30 april 2021 een verzoek ingediend om handhavend op te treden tegen overtredingen van het ter plaatse geldende bestemmingsplan en de Wabo. Bij besluit van 25 juni 2021, in stand gelaten bij het besluit op bezwaar van 22 november 2021, heeft het college [appellant sub 1] gelast om de keetunit ten behoeve van de verkoop van auto's te verwijderen en verwijderd te houden en de verkoop van auto's op het perceel te staken en gestaakt te houden. Volgens het college is de verkoop van auto's in strijd met artikel 6.1 van de regels van het bestemmingsplan en handelt [appellant sub 1], omdat voor dat gebruik geen omgevingsvergunning is verleend, in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Omdat voor de keetunit geen omgevingsvergunning is verleend, handelt hij daarnaast in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van die wet, aldus het college.

[appellant sub 1] kan zich niet verenigen met de uitspraak van de rechtbank, waarin zijn beroep ongegrond is verklaard, omdat de handel in auto's volgens hem is toegestaan op de gronden met de bestemming "Bedrijventerrein-2". [appellante sub 2] is het niet eens met het oordeel van de rechtbank over de keetunit en de verlenging van de aan de last onder

dwangsom verbonden begunstigingstermijn tot zes weken na het besluit op bezwaar en de uitspraak op het beroep. Ook is [appellante sub 2] het niet eens met de verlenging van de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn tot zes weken na de uitspraak op het hoger beroep van [appellant sub 1].

Relevante wettelijke bepalingen

3. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Het hoger beroep

Is de handel in auto's in strijd met de bestemming "Bedrijventerrein-2"?

4. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de handel in auto's niet in strijd is met de op het perceel rustende bestemming "Bedrijventerrein-2". Hij betwist dat de handel in auto's is te beschouwen als detailhandel en voert aan dat de handel in auto's is toegestaan op het perceel, omdat de handel in auto's specifiek als bedrijfsactiviteit is opgenomen in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. De handel in auto's voldoet volgens hem daarnaast aan de definitie van 'garagebedrijf' in artikel 1, onder 42, van de planregels. Tot slot brengt [appellant sub 1] naar voren dat de handel in auto voldoet aan de definitie van 'bedrijf', waarbij hij erop wijst dat het een vorm van distributie is.

4.1. Artikel 6.1 van de planregels luidt als volgt:

"De voor 'Bedrijventerrein - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijven, voor zover deze bedrijven voorkomen tot en met categorie 3.2 van de bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten;

[...];

h. ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel perifeer', tevens perifere detailhandel;

[...]."

Artikel 1 bevat de begripsomschrijvingen van in de planregels gehanteerde begrippen.

"[...];

1.13 bedrijf: een onderneming gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, alsmede verhuur, opslag en distributie van goederen;

[...];

1.35 detailhandel: het bedrijfsmatig te koop/te huur aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop/ten huur, het verkopen, het verhuren en/of leveren aan personen die goederen kopen/huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit;

[...];

1.42 garagebedrijf: een bedrijf dat is gericht op het te koop aanbieden, waaronder uitstalling ten verkoop, verkopen en herstellen van motorvoertuigen;

[...];

1.60 ondergeschikte detailhandel: bij de hoofdfunctie horende en aan de hoofdfunctie

ondergeschikte detailhandel ter plaatse van een inrichting die niet als hoofddoel detailhandel heeft;

[...];

1.65 perifere detailhandel: a. detailhandel in volumineuze goederen, zoals auto's, boten, motoren, caravans, brommers, fietsen, keukens, sanitair, landbouwwerktuigen en grove bouwmaterialen en daarmee rechtstreeks samenhangende artikelen, zoals accessoires, onderhoudsmiddelen, onderdelen en/of materialen;

[...]."

Artikel 6.5.3 luidt:

"Met een omgevingsvergunning kan het bevoegd gezag afwijken van het bepaalde in artikel 6.1 en 6.4 om perifere detailhandel toe te laten, met dien verstande dat:

[...]."

4.2. Tussen partijen is in geschil of de handel in auto's is toegestaan op het perceel. De in artikel 6.1 van de planregels opgenomen bestemmingsomschrijving bepaalt welk gebruik is toegestaan op gronden met de bestemming "Bedrijventerrein-2".

Anders dan [appellant sub 1] heeft aangevoerd, is het niet zo dat de handel in auto's op het perceel is toegestaan op grond van artikel 6.1 van de planregels als de handel in auto's voldoet aan de definitie van 'bedrijf' en/of de handel in auto's als bedrijfsmatige activiteit op de Staat van Bedrijfsactiviteiten is vermeld en is ingedeeld in een categorie tot en met 3.2.

De Afdeling begrijpt de planregels zo dat, gelet op de plansystematiek, de planwetgever op de voor "Bedrijventerrein-2" aangewezen gronden, gelet op artikel 6.1, aanhef en onder a, weliswaar bedrijven als bedoeld in artikel 1, onder 13, van de planregels heeft willen toestaan, indien deze ook staan vermeld in een categorie tot en met 3.2 op de Staat van Bedrijfsactiviteiten, maar dat perifere detailhandel daar niet onder valt. Alleen op gronden met de aanduiding 'detailhandel perifeer' is op grond van artikel 6.1, aanhef en onder h, immers tevens perifere detailhandel toegestaan. Dit artikelonderdeel zou zonder betekenis zijn als perifere detailhandel al zou zijn toegestaan op grond van het bepaalde onder a, in samenhang met de definitiebepaling van 'bedrijf'. Dat perifere detailhandel op gronden zonder de aanduiding 'detailhandel perifeer' op het perceel niet is toegestaan, volgt ook uit artikel 6.5.3, op grond waarvan het college in afwijking van onder meer artikel 6.1 met een omgevingsvergunning alsnog perifere detailhandel kan toelaten.

De handel in auto's is dus alleen toegestaan als wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 6.1, aanhef en onder a, én aan het bepaalde onder h van de planregels.

De handel in auto's door [appellant sub 1] is, anders dan hij heeft betoogd, aan te merken als detailhandel als bedoeld in artikel 1, onder 35, van de planregels, en meer in het bijzonder als perifere detailhandel, zoals gedefinieerd in artikel 1, onder 65, van de planregels. Omdat het perceel op de verbeelding niet de aanduiding 'detailhandel perifeer' heeft, is op het perceel de handel in auto's dus niet toegestaan op grond van artikel 6.1, aanhef en onder h, van de planregels. Daarnaast overweegt de Afdeling nog dat, voor zover [appellant sub 1] heeft gewezen op de omstandigheid dat de handel in auto's zou voldoen aan de definitie van het begrip 'garagebedrijf' in artikel 1, onder 42, aan een begripsomschrijving in de planregels geen zelfstandige betekenis toekomt.

Gelet op wat hiervoor staat heeft de rechtbank terecht overwogen dat het gebruik van het

perceel voor de handel in auto's in strijd is met de bestemming "Bedrijventerrein-2".
Het betoog slaagt niet.

Kan [appellant sub 1] een geslaagd beroep doen op het gebruiksovergangsrecht?

5. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het gebruik van de gronden voor de handel in auto's valt onder de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht. Hij voert aan dat hij heeft aangetoond dat het perceel ook onder het voorgaande bestemmingsplan voor autohandel werd gebruikt. Volgens [appellant sub 1] heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het aan hem was om de planregels te noemen op grond waarvan hij vindt dat een geslaagd beroep op het gebruiksovergangsrecht kan worden gedaan.

5.1. Op degene die een beroep doet op het overgangsrecht rust in beginsel de plicht om aannemelijk te maken dat dit van toepassing is (zie onder meer de uitspraak van 19 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:157](#)). Dit houdt in dat diegene de relevante feitelijke situatie voorafgaand aan de peildatum aannemelijk moet maken. Het is niet aan diegene om aan te tonen welke bestemming gold op grond van het voorgaande bestemmingsplan. Een college kan immers zelf constateren welke bestemming gold op grond van een door de raad van de gemeente vastgesteld bestemmingsplan en het is aan de rechter om het recht toe te passen. [appellant sub 1] heeft daarom met juistheid betoogd dat de omstandigheid dat hij in beroep niet de relevante planregels van het voorgaande bestemmingsplan heeft genoemd, niet in de weg staat aan een geslaagd beroep op het gebruiksovergangsrecht. Dit leidt echter, op grond van wat onder 5.2 wordt overwogen, niet tot het daarmee door hem beoogde doel.

5.2. Voor beantwoording van de vraag of het strijdige gebruik onder de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht valt, zijn artikel 27.2, eerste en vierde lid, van de planregels van belang. Dit betekent dat het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan, mag worden voortgezet, maar alleen als dat gebruik niet reeds in strijd is met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsregeling van dat plan.

Handel in auto's is niet toegestaan op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan "1e wijziging de Houtwegen". Op het perceel rustte de bestemming "Bedrijfsbebouwing". Deze gronden zijn ingevolge artikel 8 bestemd voor handel en bedrijf, "zulks met uitzondering van detailhandel". Detailhandel wordt in artikel 1, onder ad, gedefinieerd als: "het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan de uiteindelijke verbruikers en gebruiker". Handel in auto's is op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan dus in strijd met de bestemming. Dat gebruik mag op grond van artikel 27.2, eerste en vierde lid, van de planregels niet worden voortgezet. [appellant sub 1] komt dus geen geslaagd beroep op het gebruiksovergangsrecht toe. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Beginselflicht tot handhaving

6. De conclusie is dat [appellant sub 1] heeft gehandeld in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, zodat het college daartegen handhavend kon optreden.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder

bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien. Is er concreet zicht op legalisatie?

7. [appellant sub 1] betoogt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er geen concreet zicht op legalisatie is. De rechtbank heeft dit volgens [appellant sub 1] miskend. [appellant sub 1] wijst erop dat het college op grond van artikel 6.5.3 van de planregels een omgevingsvergunning voor perifere detailhandel kan verlenen. Volgens [appellant sub 1] voldoet hij aan alle in dat artikel genoemde voorwaarden, zodat het college de omgevingsvergunning niet kan weigeren. Hij wijst erop dat zijn perceel meer dan 1.000 m² omvat. Het college heeft volgens [appellant sub 1] niet onderbouwd waarom het verlenen van een omgevingsvergunning vanuit ruimtelijk oogpunt niet wenselijk is. Het karakter van het bedrijventerrein wordt volgens [appellant sub 1] juist bepaald door autobedrijven zoals Beta Auto.

7.1. In artikel 6.5.3 van de planregels is bepaald dat het bevoegd gezag met een omgevingsvergunning kan afwijken van het bepaalde in artikel 6.1 en 6.4 om, onder voorwaarden, perifere detailhandel toe te staan. Eén van de voorwaarden is dat het bedrijf een verkoopvloeroppervlak heeft van minimaal 1.000 m².

7.2. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat het niet bereid is gebruik te maken van zijn bevoegdheid om op grond van artikel 6.5.3 van de planregels een omgevingsvergunning aan [appellant sub 1] te verlenen voor gebruik van het perceel voor perifere detailhandel. Het college vindt de verkoop van auto's op het perceel geen gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Volgens het college wordt verder niet voldaan aan de voorwaarde van het minimale verkoopvloeroppervlak. Uit de stukken komt naar voren dat het perceel in totaal meer dan 1.000 m² omvat. Het college heeft echter terecht bij de vaststelling van het verkoopvloeroppervlak de oppervlakte van het woondeel en de werkplaats niet meegenomen. Dat is immers niet te beschouwen als verkoopvloeroppervlak. Er resteert dan een verkoopvloeroppervlak van ongeveer 750 m². Hiermee wordt niet voldaan aan een voorwaarde om perifere detailhandel toe te staan.

Bovendien is voor het aannemen van concreet zicht op legalisatie vereist dat een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan is aangevraagd en dat heeft [appellant sub 1] niet gedaan. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat.

Het betoog slaagt niet.

Handelt het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel?

8. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel door handhavend op te treden tegen de handel in auto's op zijn perceel. [appellant sub 1] voert hiertoe aan dat door minstens vijftien soortgelijke bedrijven op gronden met dezelfde bestemming dezelfde activiteiten worden uitgeoefend. Volgens [appellant sub 1] kon door het college op zeer eenvoudige wijze worden geconstateerd dat de door hem genoemde bedrijven ook auto's verkopen via Marktplaats.

8.1. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat het geen

omgevingsvergunningen heeft verleend voor de verkoop van auto's aan bedrijven op het bedrijventerrein. Er vindt vanwege prioritering op dit moment geen actieve handhaving plaats op strijdig gebruik. Het college heeft op de zitting toegelicht dat op basis van het beleid, neergelegd in de nota "VTH-beleid 2021-2024, Vergunningen, toezicht en handhaving" aan een overtreding zoals hier aan de orde een gemiddelde prioriteit wordt toegekend en dat daartegen naar aanleiding van verzoeken of klachten handhavend wordt opgetreden. Over de bedrijven die [appellant sub 1] heeft genoemd, zijn volgens het college geen klachten over overlast bekend of handavingsverzoeken ingediend. Het college heeft verder toegelicht dat het hem aan de capaciteit ontbreekt om tegen alle overtredingen op het bedrijventerrein, als die er zijn, op te treden.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982, onder 2.4.1, mogen bij de handhaving prioriteiten worden gesteld. Prioriteitstelling is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo mag prioritering inhouden dat bij bepaalde overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden.

De Afdeling is van oordeel dat het gelijkheidsbeginsel, gelet op deze omstandigheden, zich in dit geval niet verzet tegen handhavend optreden tegen de handel in auto's op het perceel van [appellant sub 1], zonder dat ook tegen overtredingen in de door [appellant sub 1] vermelde gevallen wordt opgetreden. Omdat over de bedrijven die [appellant sub 1] heeft genoemd geen klachten over overlast bekend zijn of handavingsverzoeken zijn ingediend, is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat geen sprake is van gelijke gevallen.

Het betoog slaagt niet.

Het incidenteel hoger beroep

Verwijdering van de keetunit

9. [appellante sub 2] betoogt dat de rechtbank door te overwegen dat de keetunit inmiddels is verwijderd en dat die in dit beroep geen rol meer speelt, ten onrechte geen oordeel heeft gegeven over de opgelegde last, voor zover deze ziet op het verwijderd houden van de keetunit. Volgens [appellante sub 2] is de rechtbank eraan voorbijgegaan dat [appellant sub 1] de keetunit verwijderd dient te houden. [appellante sub 2] acht de overweging van de rechtbank op dit onderdeel in strijd met de rechtszekerheid.

9.1. Bij het besluit van 25 juni 2021, in stand gelaten bij het besluit op bezwaar van 22 november 2021, heeft het college [appellant sub 1] onder andere gelast om de keetunit ten behoeve van de verkoop van auto's te verwijderen en verwijderd te houden. Dat [appellant sub 1] de keetunit naar aanleiding van de opgelegde last heeft verwijderd, doet er niet aan af dat de last, voor zover deze ziet op het verwijderd (laten) houden van de keetunit, onverkort geldt. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de rechtbank dit niet heeft onderkend.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Mocht het college de begunstigingstermijn hangende het bezwaar en beroep verlengen?

10. [appellante sub 2] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij het besluit van 23 augustus 2021, gehandhaafd bij het besluit op bezwaar van 22 november 2021, en het besluit van 29 december 2021 ten onrechte de begunstigingstermijn heeft verlengd tot zes weken na het besluit op bezwaar en na de uitspraak op het beroep. Het college heeft

hierbij haar belangen onvoldoende betrokken en zij acht de besluiten niet gemotiveerd. De verlengde termijn is volgens [appellante sub 2] ook te onbepaald. [appellante sub 2] wijst erop dat de handel in auto's op het perceel een verkeersaantrekkende werking heeft wat het voor haar bedrijfsvoering lastig maakt om op het bedrijventerrein met vrachtwagens te manoeuvreren.

[appellante sub 2] voert verder aan dat het college ten onrechte het beleid voert om de begunstigingstermijn te verlengen om de uitkomst van een procedure af te wachten. De rechtbank is volgens haar ten onrechte niet op deze in beroep aangevoerde grond ingegaan. Zij wijst erop dat het college ook beleid voert dat de begunstigingstermijn ten hoogste één jaar mag zijn, wat zij tegenstrijdig acht. [appellante sub 2] wijst erop dat door steeds te besluiten tot verlenging van de begunstigingstermijn, deze een duur van enkele jaren kan hebben.

10.1. De aan een last verbonden begunstigingstermijn strekt ertoe de overtreding op te heffen. Als uitgangspunt voor de lengte van de begunstigingstermijn geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. De Afdeling heeft aanvaard dat onder omstandigheden de begunstigingstermijn kan worden verlengd in afwachting van de uitkomst van een procedure. Of dat in een concreet geval mogelijk is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals onder andere de aard van de overtreding, de duur van de met regelgeving strijdige situatie, de vraag of een vergunning is aangevraagd voor de strijdige activiteiten, en wat de belangen van de overtreder en andere betrokken belangen zijn. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 6 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2231](#), onder 12.1, en van 5 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2323](#), onder 28.5.

10.2. Het college heeft met de verlenging van de begunstigingstermijn bij de besluiten van 23 augustus 2021 en 29 december 2021 [appellant sub 1] de gelegenheid willen bieden om in afwachting van de uitkomst van de bezwaar- en beroepsprocedure nog geen uitvoering aan de last te hoeven geven. In het besluit van 23 augustus 2021 heeft het college verwezen naar de nota "Handavingsplan Wabo+2021-2024". Deze nota is vervangen door de op 13 juli 2021 vastgestelde nota "VTH-beleid 2021-2024". Deze nota gold ten tijde van het besluit op bezwaar van 22 november 2021 en het besluit van 29 december 2021. In de nota "VTH-beleid 2021-2024" staat onder 6.5.1 dat als een bezwaar- of beroepsprocedure is gestart tegen een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom de begunstigingstermijn op aanvraag van de overtreder kan worden verlengd.

[appellante sub 2] heeft met juistheid betoogd dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op de door hem aangevoerde grond dat het door het college gehanteerde beleid tegenstrijdig is. Dit leidt echter niet tot het door hem beoogde doel. Geen aanleiding bestaat namelijk voor het oordeel dat beleid dat inhoudt dat de begunstigingstermijn op verzoek kan worden verlengd indien een procedure aanhangig is, als zodanig niet door het college mag worden gevoerd. Dit beleid houdt niet meer in dan dat het verlengen van de begunstigingstermijn als een procedure aanhangig is, volgens het college niet onmogelijk is. Of het college in een concrete situatie kan besluiten tot verlenging van de begunstigingstermijn, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daartoe dienen steeds de betrokken belangen te worden afgewogen. Wat betreft de door [appellante sub 2] gestelde tegenstrijdigheid met de op 19 mei 2015 door het college vastgestelde nota "Beleidsregels handhaving omgevingsrecht", constateert de Afdeling dat artikel 9 regels bevat voor de duur van de begunstigingstermijn voor gevallen van overtreding van bouw- en gebruiksregels. In artikel 9, zesde lid, staat dat de begunstigingstermijn maximaal één jaar bedraagt. De Afdeling constateert dat artikel 9 ziet op een aan een besluit tot oplegging van een dwangsom te verbinden begunstigingstermijn

en niet op de duur van een verlenging van de begunstigingstermijn gedurende een procedure.

Het betoog treft in zoverre geen doel.

10.3. Met het besluit op bezwaar van 22 november 2021, waarvan het advies van de bezwaarschriftencommissie deel uitmaakt, heeft het college het besluit van 23 augustus 2021 in stand gelaten. Volgens het college is niet gebleken dat de aard van de overtreding zich verzet tegen verlenging van de begunstigingstermijn. In het besluit van 29 december 2021 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de verlenging van de termijn tot zes weken na de uitspraak van de rechtbank in overeenstemming is met zijn beleid. In het besluit worden de volgende belangen van [appellant sub 1] genoemd: het reeds jaren durende gebruik, de aard van de bedrijfsvoering van [appellant sub 1] en zijn gestelde afhankelijkheid daarvan. In het bij de rechtbank ingediende verweerschrift heeft het college dit nader toegelicht. Volgens het college is uit twee controles van de Omgevingsdienst IJmond op de locatie naar aanleiding van het handhavingsverzoek van [appellante sub 2] niet gebleken dat er sprake is van een gevaarlijke situatie of een situatie in strijd met milieuregelgeving op het perceel. Verder zou [appellant sub 1] al meer dan 13 jaren met deze activiteiten zijn gevestigd op de betreffende locatie. [appellante sub 2] heeft dit niet betwist. Daarnaast heeft het college in aanmerking genomen dat er nimmer klachten bij het college over zijn ingediend. Het college is niet gebleken van een zodanig zwaarwegend belang dat de uitkomst in bezwaar of beroep niet kan worden afgewacht.

[appellante sub 2] heeft te kennen gegeven dat zijn belang erin is gelegen dat zijn perceel ongehinderd door vrachtwagens kan worden bereikt en verlaten. De opgelegde last heeft echter uitsluitend betrekking op het staken van activiteiten op het perceel van [appellant sub 1] en niet van eventuele activiteiten op de openbare weg.

Gelet op wat hiervoor staat, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college, gelet op de betrokken belangen, de begunstigingstermijn hangende bezwaar en beroep heeft mogen verlengen. Anders dan [appellante sub 2], acht de Afdeling de verlengde termijn ook voldoende concreet.

Het betoog treft geen doel.

Conclusie hoger beroepen

11. Het hoger beroep van [appellant sub 1] en het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

Nieuw besluit

12. Bij besluit van 31 januari 2023 heeft het college het besluit op bezwaar van 22 november 2021 gewijzigd en de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de uitspraak op het hoger beroep. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. [appellante sub 2] is het niet eens met dat besluit en heeft daartegen gronden aangevoerd.

Moest [appellante sub 2] worden gehoord over het nieuwe besluit?

13. [appellante sub 2] betoogt dat hij ten onrechte niet is gehoord voordat het college het besluit tot verlenging van de begunstigingstermijn nam.

13.1. Afdeling 4.1.2 van de Awb over de voorbereiding van beschikkingen bevat regels over

wanneer en op welke wijze belanghebbenden moeten worden gehoord alvorens een voor hen ongunstige beslissing mag worden genomen. Artikel 4:8, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan, voordat het een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit geldt echter alleen voor zover de te nemen beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en niet door de belanghebbende zelf zijn verstrekt.

13.2. Het college heeft in het bepaalde in artikel 4:8, eerste lid, van de Awb geen aanleiding hoeven zien om [appellante sub 2], voorafgaand aan het nemen van het besluit op 31 januari 2023 te horen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 27 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4010](#), hoeven niet alle belanghebbenden die als derden het recht hebben rechtsmiddelen aan te wenden tegen een besluit, vooraf in de gelegenheid te worden gesteld om hun zienswijzen kenbaar te maken. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 4:7 en 4:8, eerste lid, van de Awb beogen deze bepalingen alleen te waarborgen dat een verificatie van gegevens plaatsvindt. De bepalingen hebben de strekking een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking te bevorderen en niet zozeer het bieden van een rechtsbeschermingsfunctie. Omdat het besluit niet steunt op gegevens over feiten en belangen die [appellante sub 2] betreffen en die niet door haar zijn verstrekt, hoefde het college [appellante sub 2] niet op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb vooraf over het besluit te horen.

Het betoog slaagt niet.

Mocht het college de begunstigingstermijn hangende het hoger beroep verlengen?

14. [appellante sub 2] betoogt dat het college bij het besluit van 31 januari 2023 ten onrechte de aan de last verbonden begunstigingstermijn heeft verlengd tot zes weken na de uitspraak van de Afdeling. Hij wijst erop dat er weinig tijd is gemoeid met staken van het gebruik van het perceel voor de verkoop van auto's.

14.1. Het college heeft in het besluit van 31 januari 2023 onder verwijzing naar de nota "VHT-beleid 2021-2024" de begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de uitspraak op het hoger beroep. Het college heeft zich in het besluit op het standpunt gesteld dat als een bezwaar- of beroepsprocedure is gestart tegen een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom, het op aanvraag van de overtreder de begunstigingstermijn verlengt, indien de begunstigingstermijn verloopt voordat of kort nadat de bezwaar- of beroepsprocedure is beëindigd. Het college gaat er hiermee echter aan voorbij dat uit het in de nota neergelegde beleid, zoals onder 10.1 is overwogen, niet voortvloeit hoe de belangen in een concreet geval moeten worden afgewogen. Ter motivering van het besluit kon dan ook niet worden volstaan met verwijzing daarnaar. Dat het college eerder besluiten heeft genomen tot verlenging van de begunstigingstermijn doet hieraan niet af. Voor een concrete belangenafweging is des te meer aanleiding naarmate de begunstigingstermijn vaker wordt verlengd. Het college heeft in het besluit niet kenbaar de betrokken belangen afgewogen. Het besluit mist daarmee een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

Conclusie beroep

15. Het beroep tegen het besluit van 31 januari 2023 is gegrond. Dit besluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

16. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat per direct geen begunstigingstermijn geldt en [appellant sub 1] dwangsommen zou verbeuren. Om te voorkomen dat onmiddellijk dwangsommen verbeuren, zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb een voorlopige voorziening treffen. Het dwangsombesluit van 25 juni 2021 wordt met terugwerkende kracht geschorst tot vier weken na de verzending van deze uitspraak. Deze termijn van vier weken acht de Afdeling toereikend om de overtreding waarop de last onder dwangsom betrekking heeft, te kunnen opheffen. Dit betekent dat [appellant sub 1] na het verstrijken van deze periode de in het dwangsombesluit gestelde dwangsommen verbeurt als hij niet aan de opgelegde last voldoet.

Proceskosten

17. Het college moet de bij [appellante sub 2] opgekomen proceskosten in verband met het beroep tegen het besluit van 31 januari 2023 vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak.

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 31 januari 2023 met kenmerk Z/2021/360069 D/2023/519299 gegrond;

III. vernietigt het onder II genoemde besluit;

IV. treft de voorlopige voorziening dat het besluit van 25 juni 2021 met terugwerkende kracht is geschorst tot vier weken na de verzending van deze uitspraak;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk tot vergoeding van bij [appellante sub 2A] en [appellante sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep tegen het besluit van 31 januari 2023 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.312,50 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzitter, mr. J.M.L. Niederer en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Van Ravels
Voorzitter

w.g. Van Heusden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 september 2024

163-1093

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet.

[...].

Bestemmingsplan "Houtwegen, Waterwegen en Westertuinen"

Artikel 1 Begrippen

[...];

1.13 bedrijf: een onderneming gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, alsmede verhuur, opslag en distributie van goederen;

[...];

1.35 detailhandel: het bedrijfsmatig te koop/te huur aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop/ten huur, het verkopen, het verhuren en/of leveren aan personen die goederen kopen/huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit;

[...];

1.42 garagebedrijf: een bedrijf dat is gericht op het te koop aanbieden, waaronder uitstalling ten verkoop, verkopen en herstellen van motorvoertuigen;

[...];

1.65 perifere detailhandel: a. detailhandel in volumineuze goederen, zoals auto's, boten, motoren, caravans, brommers, fietsen, keukens, sanitair, landbouwwerktuigen en grove bouwmaterialen en daarmee rechtstreeks samenhangende artikelen, zoals accessoires, onderhoudsmiddelen, onderdelen en/of materialen;

[...].

Artikel 6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijven, voor zover deze bedrijven voorkomen tot en met categorie 3.2 van de bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten;

[...]

h. ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel perifeer', tevens perifere detailhandel;

[...].

Artikel 6.5.3 Perifere detailhandel

Met een omgevingsvergunning kan het bevoegd gezag afwijken van het bepaalde in artikel 6.1 en 6.4 om perifere detailhandel toe te laten, met dien verstande dat:

a. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken niet onevenredig worden aangetast;

b. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de primaire functie van de omliggende gronden als bedrijventerrein;

c. het bedrijf een verkoopvloeroppervlak heeft van minimaal 1.000 m²;

d. er wordt voldaan aan de regels voor parkeren, laden en lossen, in- en uitritten en fietsparkeren, zoals genoemd in lid 26.2 tot en met 26.5.

Artikel 27.2 Overgangsrecht gebruik

Voor gebruik luidt het overgangsrecht als volgt:

1. het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet;

2. het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in lid 27.2 eerste sublid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind;

3. indien het gebruik, bedoeld in lid 27.2, eerste sublid, na de inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten;

4. lid 27.2, eerste sublid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsregeling van dat plan.

Bestemmingsplan "1e wijziging de Houtwegen"

Artikel 1 Begripsbepalingen

[...]

ad. detailhandel: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan de uiteindelijke gebruiker en gebruiker;

[...]

Artikel 8 Bedrijfsbebouwing

1. De op de plankaart voor "bedrijfsbebouwing" aangewezen gronden zijn

bestemd voor handel en bedrijf - zulks met uitzondering van detailhandel en horecabedrijven - met de daarbij behorende bijgebouwen, bedrijfsgebouwen, bedrijfswoningen, andere bouwwerken en werken, open terreinen, parkeergelegenheid en groenvoorzieningen

[...].