

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3971

Datum uitspraak

2 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 12 april 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad [appellant A] onder oplegging van een dwangsom onder meer gelast om twee opslagcontainers op het perceel achter [locatie]/Taandijk in Krommenie te verwijderen en verwijderd te houden. [appellanten] zijn eigenaar van het perceel aan de [locatie] in Krommenie, waarop hun woning staat. Dit perceel heeft kadastraal nummer A2573. Zij zijn ook eigenaar van het perceel met kadastraal nummer A2552. Dat perceel ligt achter hun perceel aan de [locatie]. Naar aanleiding van een verzoek om handhaving heeft de toezichthouder van de gemeente op 12 januari 2021 een controle op perceel A2552 uitgevoerd. Daarbij is geconstateerd dat er zonder omgevingsvergunning bouwwerken zijn gebouwd. Naast een paardrijbak gaat het om twee zeecontainers die dienst doen als stallen voor een of twee paarden en opslag van veevoer, gereedschap en kleding. De containers zijn voorzien van elektra, water en verlichting. Bij het dwangsombesluit heeft het college [appellant A] gelast deze bouwwerken te verwijderen.

Volledige tekst

202300996/1/R1.

Datum uitspraak: 2 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend in Krommenie, gemeente Zaanstad,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 4 januari 2023 in zaak nr. 21/6490 in

het geding tussen:
[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Procesverloop

Bij besluit van 12 april 2021 heeft het college [appellant A] onder oplegging van een dwangsom onder meer gelast om twee opslagcontainers op het perceel achter [locatie]/Taandijk in Krommenie te verwijderen en verwijderd te houden (hierna: het dwangsombesluit).

Bij besluit van 22 oktober 2021 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 november 2021 heeft het college de verlengde begunstigingstermijn verder verlengd tot 1 februari 2022.

Bij besluit van 18 maart 2022 heeft het college dwangsommen van in totaal € 10.000,00 ingevorderd (hierna: het invorderingsbesluit).

Bij uitspraak van 4 januari 2023 heeft de rechtbank het beroep van [appellanten] tegen het besluit van 22 oktober 2021 en het invorderingsbesluit ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellanten] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 september 2024, waar [appellanten], bijgestaan door mr. N. Poggenklaas, advocaat te Zaandam, en het college, vertegenwoordigd door mr. Y. Kliphuis, advocaat te Hoofddorp, 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 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 12 april 2021 heeft het college aan [appellant A] 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. [appellanten] zijn eigenaar van het perceel aan de [locatie] in Krommenie, waarop hun

woning staat. Dit perceel heeft kadastraal nummer A2573. Zij zijn ook eigenaar van het perceel met kadastraal nummer A2552. Dat perceel ligt achter hun perceel aan de [locatie]. Naar aanleiding van een verzoek om handhaving heeft de toezichthouder van de gemeente op 12 januari 2021 een controle op perceel A2552 uitgevoerd. Daarbij is geconstateerd dat er zonder omgevingsvergunning bouwwerken zijn gebouwd. Naast een paardrijbak gaat het om twee zeecontainers die dienst doen als stallen voor een of twee paarden en opslag van veevoer, gereedschap en kleding. De containers zijn voorzien van elektra, water en verlichting. Bij het dwangsombesluit heeft het college [appellant A] gelast deze bouwwerken te verwijderen. De dwangsom bedraagt € 5.000,00 per container en € 10.000,00 voor de paardrijbak. Bij het besluit op bezwaar heeft het college het dwangsombesluit herroepen voor zover dat betrekking heeft op de paardrijbak en gehandhaafd voor zover dat betrekking heeft op de twee containers. Met het zonder omgevingsvergunning plaatsen van de containers is volgens het college artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo overtreden.

3. [appellanten] hebben op 28 oktober 2021 verzocht om de al verlengde begunstigingstermijn te verlengen totdat onherroepelijk is beslist op hun nog in te stellen beroep tegen het besluit op bezwaar. Bij besluit van 5 november 2021 heeft het college geweigerd om de begunstigingstermijn te verlengen totdat onherroepelijk op een beroep is beslist. Het heeft de begunstigingstermijn in plaats daarvan verlengd tot 1 februari 2022.

4. Op 2 februari 2022 heeft de toezichthouder een hercontrole uitgevoerd. Daarbij is geconstateerd dat de twee opslagcontainers niet verwijderd zijn. Het college heeft vervolgens op 18 maart 2022 een bedrag van € 10.000,00 aan verbeurde dwangsommen ingevorderd.

5. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit op bezwaar ongegrond verklaard. [appellanten] kunnen zich daarmee niet verenigen, omdat volgens hen voor de opslagcontainers geen omgevingsvergunning vereist is. Zij kunnen zich ook niet verenigen met de ongegrondverklaring van hun beroep tegen het invorderingsbesluit. Zij doen in dat verband een beroep op het vertrouwensbeginsel.

6. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Overtreding

7. [appellanten] bestrijden dat artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a of c, van de Wabo is overtreden. De rechtbank heeft volgens hen niet onderkend dat de containers op hetzelfde perceel staan als hun woning en daardoor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken zijn. Zij betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de percelen A2573 en A2552 gelet op de feitelijke situatie niet zijn aan te merken als een geheel. Zij noemen een aantal omstandigheden waaruit volgens hen blijkt dat de percelen zijn aan te merken als "hetzelfde perceel" als bedoeld in het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Zij verwijzen verder naar foto's en tekeningen.

[appellanten] betogen in dit verband ook dat de rechtbank hun zelfstandige beroepsgronden over het geldende bestemmingsplan en het overgangsrecht ten onrechte onbesproken heeft gelaten. Volgens hen volgt ook uit het geldende bestemmingsplan dat het om hetzelfde perceel gaat. Perceel A2552 heeft daarin een woonbestemming, maar geen bouwvlak. De bestemming van perceel A2552 kan daarom niet worden gerealiseerd, tenzij het behoort tot het perceel van de woning op perceel A2573. Zij stellen verder subsidiair dat perceel A2552 op grond van het overgangsrecht als erf bij de woning van [appellanten] moet worden aangemerkt. Onder het voorheen geldende bestemmingsplan "Willis" had het perceel de bestemming "Erf" en op grond van artikel 12 van dat bestemmingsplan mochten daar de in de

Woningwet aangegeven vergunningvrije bouwwerken worden gebouwd. Vanaf het moment dat [appellanten] in 2008 eigenaar van perceel A2552 werden, is dat perceel volgens hen gebruikt als erf ten behoeve van de woning. Het was toen mogelijk om een paardenstal op het perceel A2552 te realiseren en niet valt in te zien waarom dit onder de nu geldende bestemming "Wonen" anders zou zijn.

7.1. Uit artikel 2.3 van het Bor in samenhang met artikel 2, aanhef en onderdeel 3, en artikel 3, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor volgt dat voor bijbehorende bouwwerken geen omgevingsvergunning vereist is, als voldaan wordt aan de daarin gestelde eisen. Een bouwwerk kan, gelet op de definitiebepaling in artikel 1 van bijlage II van het Bor, alleen worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk als het zich op hetzelfde perceel bevindt als het hoofdgebouw.

In het Bor en de daarbij behorende bijlagen ontbreekt een definitie van wat onder het begrip perceel moet worden verstaan. De Afdeling heeft eerder overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 10 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:46](#), dat voor de vraag of een bouwwerk op hetzelfde perceel staat de feitelijke actuele situatie, waaronder de inrichting en wijze van gebruik van de gronden van belang is. Niet doorslaggevend is of het bouwwerk op hetzelfde kadastrale perceel staat als het hoofdgebouw en of de kadastrale percelen in eigendom zijn van dezelfde persoon. Evenmin is bepalend of op de gronden dezelfde bestemming rust.

7.2. Perceel A2573, waarop de woning van [appellanten] staat, is een diep en relatief smal perceel aan de Noordervaartdijk. Aan weerszijden bevinden zich twee vergelijkbare woonpercelen aan de Noordervaartdijk. Perceel A2552 is breder en ligt achter deze drie woonpercelen. Daartussen ligt een sloot van ongeveer 6 m breed. Perceel A2552 is vanaf perceel A2573 te bereiken via een 1,5 m brede brug over die sloot. Met een auto of paardentrailer is perceel A2552 te bereiken via een eigen toegang aan de Taandijk. Ten tijde van het dwangsbesluit en het besluit op bezwaar is perceel A2552 ingericht voor het houden van paarden. Het is een weiland met een paardrijbak. Perceel A2573 is ingericht als tuin bij de woning van [appellanten]. In hoger beroep stellen [appellanten] dat perceel A2552 ook gedeeltelijk is of wordt ingericht als tuin, bijvoorbeeld door de aanleg van een moestuin en een zitje. Dat is echter niet de feitelijke situatie ten tijde van het besluit op bezwaar, daargelaten of dit een ander licht op de zaak zou werpen. Optisch vormen de percelen A2552 en A2573 naar het oordeel van de Afdeling niet één geheel. De aangelegde brug verbindt de percelen weliswaar, maar daarmee maakt het weiland visueel nog geen onderdeel uit van de tuin of de tuin van het weiland. In hoger beroep stellen [appellanten] dat een bomenhaag is aangeplant die volgens hen maakt dat de percelen landschappelijk gezien wel één geheel vormen. De bedoelde bomenhaag, wat daarvan zij, was er ten tijde van de hier in geding zijnde besluitvorming echter nog niet en maakt dus geen deel uit van de in aanmerking te nemen feitelijke situatie. Dat voer en stro voor de paarden in de schuur op perceel A2573 worden opgeslagen en nutsvoorzieningen worden gedeeld, is verder niet voldoende om de twee percelen aan te merken als hetzelfde perceel.

Omdat de feitelijke situatie van belang is en niet het bestemmingsplan, heeft de rechtbank de betogen over de bestemming en het overgangsrecht buiten beschouwing mogen laten. Overigens valt niet in te zien dat de bestemming van perceel A2552, zonder bouwvlak, niet kan worden gerealiseerd als dit niet samen met perceel A2573 als één perceel wordt aangemerkt. Het bestemmingsplan staat er bijvoorbeeld niet aan in de weg dat alleen perceel A2552 als weiland wordt ingericht en wordt gebruikt voor het hobbymatig houden van paarden. Verder zijn de containers pas in 2020 op perceel A2552 geplaatst. Het overgangsrecht uit het geldende bestemmingsplan "Krommenie", dat op 4 juli 2013 is vastgesteld, is daarop niet van toepassing.

Gelet op de feitelijke actuele situatie heeft de rechtbank terecht overwogen dat de percelen A2552 en A2573 niet zijn aan te merken als "hetzelfde perceel" en dat de containers dus geen bijbehorende bouwwerken zijn als bedoeld in artikel 1 van bijlage II van het Bor. De containers mochten daarom niet zonder omgevingsvergunning op perceel A2552 worden geplaatst.

7.3. Het betoog slaagt niet.

Invorderingsbesluit

8. [appellanten] betogen dat de rechtbank hun beroep op het vertrouwensbeginsel ten onrechte niet heeft gehonoreerd. Het besluit van 5 november 2021, waarbij de begunstigingstermijn is verlengd, had bij hen het vertrouwen gewekt dat het college gedurende de beroepsprocedure zou afzien van verdere handhaving. Daardoor zijn volgens hen geen dwangsommen verbeurd en kon het college dus ook niet tot invordering overgaan. Zij betogen verder dat, als wel een dwangsom zou zijn verbeurd, er omstandigheden zijn die maken dat van invordering daarvan had moeten worden afgezien. Zij wijzen daarbij op het gewekte vertrouwen en de onzekere uitkomst van de beroepsprocedure. Omdat nog niet vaststaat dat sprake is van een overtreding, is verwijdering van de containers voor hen een onredelijk zware last ten opzichte van het belang van het college bij handhaving. Daarbij merken zij op dat op een buurperceel ook een opslagcontainer staat, die niet verwijderd hoeft te worden. [appellanten] hebben ten slotte verzocht om matiging van de eventueel verbeurde dwangsom door geheel of gedeeltelijke kwijtschelding. Volgens hen is de ingevorderde dwangsom door genoemde omstandigheden onevenredig hoog.

8.1. Bij het besluit van 5 november 2021 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot 1 februari 2022. Omdat de containers op 2 februari 2022 nog niet verwijderd waren, is niet aan de last voldaan en is van rechtswege een dwangsom van in totaal € 10.000,00 verbeurd. Het college was bevoegd om tot invordering van de verbeurde dwangsom over te gaan.

8.2. Bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invordering veel gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115) gaat hiervan uit. Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

8.3. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

In het besluit van het college van 5 november 2021 staat: "Wij verlengen de begunstigingstermijn tot 1 februari 2022. Deze termijn moet u voldoende tijd geven om beroep in te stellen dan wel de overtredingen ongedaan te maken." Uit deze passage hebben [appellanten] redelijkerwijs niet mogen afleiden dat het instellen van beroep voldoende zou zijn om invordering te voorkomen. In het besluit staat namelijk duidelijk dat het college hun verzoek om de begunstigingstermijn te verlengen totdat onherroepelijk op het beroep is beslist, afwijst. Verder staat daarin, direct na de aangehaalde passage, dat indien na afloop

van de nieuwe begunstigingstermijn blijkt dat de geconstateerde overtredingen niet zijn opgeheven, de dwangsommen alsnog zullen worden verbeurd. En vervolgens staat er dat het college ervan uitgaat dat het zover niet hoeft te komen en dat [appellanten] de overtreding tijdig beëindigen.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt.

8.4. De andere door [appellanten] genoemde omstandigheden leiden niet tot het oordeel dat het college geheel of gedeeltelijk van invordering had moeten afzien. De enkele omstandigheid dat het dwangsombesluit nog niet onherroepelijk is, is daarvoor niet voldoende. Dat op een buurperceel een opslagcontainer aanwezig is, betekent op zichzelf ook niet dat invordering onevenredig is.

8.5. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

9.1. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. B. Meijer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Meijer

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Visser

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 oktober 2024

148

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:37

1. Alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom.

[...].

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:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...],

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan,

[...].

[...]

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten als bedoeld in het eerste lid in daarbij aangegeven categorieën gevallen, het in dat lid gestelde verbod niet geldt.

Besluit omgevingsrecht

Artikel 2.3 Bouwen en planologische gebruiksactiviteiten

1. In afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet is geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 3 in samenhang met artikel 5 van bijlage II.

2. In afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a of c, van de wet is geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 2 in samenhang met artikel 5 en artikel 8 van bijlage II.

Bijlage II Behorende bij de artikelen 2.3, 2.5a en 2.7

Artikel 1

1. In deze bijlage wordt verstaan onder:

[...]

bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak;

[...].

Artikel 2

Een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de wet is niet vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op:

[...]

3. Een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

[...].

Artikel 3

Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet is niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op:

1. een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

[...].