

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4501

Datum uitspraak

6 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 24 februari 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht aan [appellante] een last onder dwangsom opgelegd voor het zonder omgevingsvergunning aanbrengen en in stand houden van wijzigingen aan een gemeentelijk monument aan de [locatie] in Utrecht. [appellante] is eigenaresse en bewoonster van de woning. Tussen partijen is niet in geschil dat [appellante], zonder over een daartoe noodzakelijke omgevingsvergunning te beschikken, wijzigingen aan de woning heeft laten aanbrengen door houten kozijnen met enkel glas, al dan niet samen met de bijbehorende waterdorpels, te laten vervangen door kunststof kozijnen met HR++glas. Het gaat om raamkozijnen en waterdorpels op de eerste en tweede verdieping in de voor- en achtergevel, het deurkozijn op de eerste verdieping in de achtergevel en twee raamkozijnen op de begane grond in de achtergevel. Het college heeft vastgesteld dat [appellante] artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 6 van de Monumentenverordening Utrecht 2010, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo heeft overtreden door zonder de daartoe vereiste omgevingsvergunning wijzigingen aan te brengen aan een monument.

Volledige tekst

202302932/1/R4.

Datum uitspraak: 6 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Utrecht,
appellante,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland (hierna: de rechtbank) van 30 maart 2023 in zaak nr. 22/2769 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 24 februari 2022 heeft het college aan [appellante] een last onder dwangsom opgelegd voor het zonder omgevingsvergunning aanbrengen en in stand houden van wijzigingen aan een gemeentelijk monument aan de [locatie] in Utrecht (hierna: de woning).

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft het college op het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar beslist door de in het besluit van 24 februari 2022 vervatte lastgeving te wijzigen en de motivering aan te vullen.

Bij tussenuitspraak van 2 november 2022 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld een gebrek in het besluit van 1 juni 2022 te herstellen (hierna: de tussenuitspraak).

Bij besluit van 27 december 2022 heeft het college op het door [appellante] gemaakte bezwaar beslist door de in het besluit van 24 februari 2022 vervatte lastgeving te wijzigen en de motivering aan te vullen (hierna: het herstelbesluit). Het herstelbesluit vervangt het besluit van 1 juni 2022.

Bij einduitspraak van 30 maart 2023 heeft de rechtbank het beroep van [appellante] tegen het besluit van 1 juni 2022 niet-ontvankelijk verklaard, het beroep van [appellante] tegen het herstelbesluit gegrond verklaard, het herstelbesluit vernietigd, voor zover dat betrekking heeft op de lastgeving, en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het herstelbesluit (hierna: de einduitspraak).

Tegen de tussenuitspraak en de einduitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 juni 2024, waar [appellante] en het college, vertegenwoordigd door mr. N.J. van Polanen, 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 24 februari 2022 heeft het college aan [appellante] een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval het recht, waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellante] is eigenaresse en bewoonster van de woning. Tussen partijen is niet in geschil dat [appellante], zonder over een daartoe noodzakelijke omgevingsvergunning te beschikken, wijzigingen aan de woning heeft laten aanbrengen door houten kozijnen met enkel glas, al dan niet samen met de bijbehorende waterdorpels, te laten vervangen door kunststof kozijnen met HR++glas. Het gaat om raamkozijnen en waterdorpels op de eerste en tweede verdieping in de voor- en achtergevel, het deurkozijn op de eerste verdieping in de achtergevel en twee raamkozijnen op de begane grond in de achtergevel (hierna samen: de kozijnen). Het college heeft vastgesteld dat [appellante] artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 6 van de Monumentenverordening Utrecht 2010, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo heeft overtreden door zonder de daartoe vereiste omgevingsvergunning wijzigingen aan te brengen aan een monument. Het college heeft [appellante] gelast om de overtreding te herstellen en hersteld te houden.

De in de besluiten opgelegde last

3. Bij het besluit van 24 februari 2022 heeft het college [appellante] gelast om:

- I. uiterlijk op 2 mei 2022 een herstelplan voor de kozijnen aan te leveren;
- II. uiterlijk vier weken na de goedkeuring van het herstelplan een ontvankelijke aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen ten behoeve van herstelwerkzaamheden conform het goedgekeurde herstelplan;
- III. uiterlijk twaalf weken na beslissing op de vergunningaanvraag de herstelwerkzaamheden volledig te hebben (laten) uitgevoerd volgens de verleende omgevingsvergunning en het goedgekeurde herstelplan.

Als de last niet of onvolledig binnen de gestelde termijnen wordt uitgevoerd, dan verbeurt [appellante] eenmalig een dwangsom van € 10.000,00.

4. Bij het besluit op bezwaar van 1 juni 2022 heeft het college punt III als volgt gewijzigd: "uiterlijk 6 weken na het onherroepelijk worden van de beslissing op vergunningaanvraag de herstelwerkzaamheden volledig te hebben (laten) uitgevoerd conform de verleende omgevingsvergunning en het goedgekeurde herstelplan."

5. Bij het herstelbesluit heeft het college de eerder opgelegde last gewijzigd door [appellante] te gelasten om de kozijnen conform een vooraf ter goedkeuring in te dienen uitvoeringsplan weer terug te (laten) brengen en te (laten) houden in de oude staat zoals beschreven in bijlage 2 bij het herstelbesluit. Het uitvoeringsplan moet worden ingediend binnen zes weken na de einduitspraak en de begunstigingstermijn voor het ongedaan maken van de overtreding wordt gesteld op negen maanden na de goedkeuring van het uitvoeringsplan. Als de last niet of onvolledig binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd, dan verbeurt [appellante] eenmalig een dwangsom van € 10.000,00.

De einduitspraak

6. In de einduitspraak, onder 14, heeft de rechtbank overwogen dat het beroep van [appellante] tegen het herstelbesluit gegrond is, omdat het college in het herstelbesluit de begunstigingstermijn en de dwangsom ten onrechte heeft verbonden aan het indienen van een goed te keuren uitvoeringsplan. In zoverre moet het herstelbesluit volgens de rechtbank worden vernietigd. In de einduitspraak, onder 15, staat dat de rechtbank aanleiding ziet om zelf in de zaak te voorzien door de lastgeving in het herstelbesluit zodanig te wijzigen dat [appellante] wordt gelast om: "[de kozijnen] weer terug te (laten) brengen en te (laten) houden in de staat zoals beschreven in [bijlage 2 bij het herstelbesluit]. Het is noodzakelijk dat u de herstelwerkzaamheden uitvoert dan wel laat uitvoeren op een zodanige wijze dat hiermee de monumentwaarden niet verder worden-aangetast. Met het vooraf ter goedkeuring bij de afdeling Erfgoed van de gemeente Utrecht in te dienen uitvoeringsplan willen wij voorkomen dat wij opnieuw voor voldongen feiten komen te staan, te meer nu het hier om een gemeentelijk monument gaat. [...] De begunstigingstermijn voor het ongedaan maken van de overtreding stellen wij op 10 maanden na de [einduitspraak]." In de einduitspraak, onder 16, heeft de rechtbank overwogen dat de last onder dwangsom voor het overige in stand blijft.

Het hoger beroep

7. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat handhaving in dit geval niet onevenredig is omdat het college redelijkerwijs heeft kunnen stellen dat meer gewicht toekomt aan het behoud van Utrechts bouwkundig cultureel erfgoed en aan het algemeen belang dat bij handhaving is gediend dan aan de door [appellante] gestelde belangen. [appellante] voert aan dat het naar schatting ten minste € 55.000,00 kost om aan de last te voldoen en dat deze kosten niet in verhouding staan tot de schade die volgens het college door de overtreding is ontstaan aan een gemeentelijk monument. Daarbij acht [appellante] van belang dat, zeker van een afstand, nauwelijks is te zien dat de kozijnen van kunststof zijn gemaakt en dat de kozijnen in de achtergevel door een schutting niet zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. Daarnaast leidt de last tot milieuschade, omdat goede kunststof kozijnen met HR++glas moeten worden vernietigd en de woning weer teruggaat naar energielabel G. [appellante] verwijst naar een vonnis van de rechtbank Amsterdam van 2 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:619, waarin de civiele rechter heeft geoordeeld dat enkel glas in een huurwoning als die waarop de betreffende vordering betrekking heeft, is aan te merken als een gebrek als bedoeld in artikel 7:204, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Gelet daarop acht [appellante] de eis van het college om de kozijnen terug te brengen in de oude staat met enkel glas onredelijk. Bovendien acht [appellante] die eis in strijd met de duurzaamheidsambities van de overheid. Verder voert [appellante] aan dat zij door de handhaving en de miscommunicatie daarover van de afdeling Erfgoed van de gemeente Utrecht veel stress heeft ondervonden die tot schade aan haar gezondheid heeft geleid. Gelet hierop is handhaving onevenredig, zo betoogt [appellante]. Ten slotte voert [appellante] aan dat de angst van het college voor precedentwerking onterecht is, gelet op wat er in het advies van de commissie omgevingskwaliteit Utrecht van 11 september 2023 over de afwezigheid van precedentwerking is vermeld.

7.1. 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.

7.2. In het herstelbesluit heeft het college de opgelegde last niet onevenredig geacht. Het college heeft daarbij gewezen op de Handhavingsstrategie Bestaande Bouw gemeente Utrecht 2017 waarin het behoud van Utrechts bouwkundig cultureel erfgoed als doelstelling is opgenomen. Daarin staat ook dat handhavend optreden tegen strijdigheden met de Monumentenwet of Monumentenverordening een hoge prioriteit heeft. Dat duurzaamheid binnen de gemeente ook een hoge prioriteit heeft, betekent volgens het college niet automatisch dat het belang bij het behouden van de kunststof kozijnen in dit geval het zwaarste moet wegen. Volgens het college gaat er ongewenste precedentwerking uit van niet handhavend optreden tegen het gebruik van kunststof kozijnen in monumenten. Verder heeft het college gewezen op de mogelijkheid van verduurzaming van monumenten, waarbij de monumentale waarde intact wordt gelaten. Het college heeft erop gewezen dat de aanwijzing van de woning tot gemeentelijk monument niet alleen betrekking heeft op de voorgevel, maar ook op de achtergevel. Het belang dat is gediend bij het behoud van de monumentale en cultuurhistorische waarden van de woning prevaleert volgens het college boven het financiële belang van [appellante] bij het behoud van de kunststof kozijnen. De financiële gevolgen van de overtreding komen volgens het college voor rekening en risico van [appellante].

7.3. Het beroep van [appellante] op het vonnis van de rechtbank Amsterdam van 2 februari 2024 kan haar niet baten, omdat in de voorliggende handhavingszaak geen betekenis toekomt aan artikel 7:204, tweede lid, van het BW dat betrekking heeft op de verplichtingen van de verhuurder bij een overeenkomst van huur.

7.4. De Afdeling is van oordeel dat het college terecht heeft geoordeeld dat handhaving niet onevenredig is. Zoals ook in de handhavingsstrategie van de gemeente Utrecht is opgenomen, heeft het behoud van monumenten een hoge prioriteit. Het algemeen belang dat bij dat behoud is gediend staat bij deze handhaving voorop. Dat dit algemeen belang voor [appellante] forse financiële gevolgen heeft, maakt deze handhaving niet onevenredig omdat zij zonder de benodigde vergunning aan te vragen de kozijnen heeft vervangen en deze kosten dus voor haar rekening en risico komen. Dat het terugbrengen van de kozijnen in de eerdere staat betekent dat duurzaam en energiebesparend glas en kozijnen weer moeten worden vervangen, betekent ook niet dat handhaving onevenredig is gelet op de in dit geval met handhaving te dienen doelen. Dat doel is namelijk het behoud van monumenten en dat doel wordt niet bereikt als oorspronkelijke ramen en kozijnen, die het monumentale karakter deels bepalen, steeds zouden kunnen worden vervangen door kunststof kozijnen met HR++ glas. Het betoog van [appellante] dat niet had moeten worden gehandhaafd omdat voor precedentwerking, zeker wat betreft de achtergevel, niet hoeft te worden gevreesd, slaagt ook niet. Gelet op het grote aantal monumenten in vergelijkbare omstandigheden als het pand van [appellante] heeft het college precedentwerking mee mogen wegen bij het oordeel of handhaving evenredig is. Alles afwegende betekent dit dat het college terecht geen reden heeft gezien om van handhaving af te zien.

Het betoog slaagt niet.

8. Het betoog van [appellante] geeft dus geen aanleiding voor vernietiging van de einduitspraak. Tegen de wijze waarop de rechtbank de last heeft geformuleerd, hiervoor onder 6 weergegeven, heeft [appellante] geen specifiek betoog gericht. In hoger beroep zijn [appellante] en het college er bovendien van uitgegaan dat de rechtbank, door zelf in de zaak te voorzien, de last aldus heeft gewijzigd. De rechtbank heeft echter nagelaten die wijziging in het dictum van de einduitspraak tot uitdrukking te brengen. Daarom heeft de beslissing van de rechtbank dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het

herstelbesluit niet tot gevolg dat de last gaat luiden zoals door de rechtbank is beoogd. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding om de einduitspraak gedeeltelijk te vernietigen en in deze uitspraak de last alsnog aan te passen. Het hoger beroep is daarom ook gegrond. Dat betekent echter niet dat [appellante] gelijk krijgt. De last blijft door deze uitspraak in stand.

Conclusie

9. Het hoger beroep is dus gegrond. De einduitspraak moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het herstelbesluit en heeft nagelaten te bepalen hoe het vernietigde gedeelte van het herstelbesluit moet luiden. De Afdeling zal de tussenuitspraak en de einduitspraak voor het overige, voor zover aangevallen, bevestigen.

10. De Afdeling zal op de volgende wijze zelf in de zaak voorzien. De Afdeling zal bepalen dat [appellante], onder verbeurte van een dwangsom van € 10.000,00 ineens, wordt gelast om de in het herstelbesluit geconstateerde overtredingen te beëindigen door de kozijnen uiterlijk zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak, overeenkomstig een vooraf bij de afdeling Erfgoed van de gemeente Utrecht in te dienen uitvoeringsplan, terug te brengen in een staat als omschreven in bijlage 2 bij het herstelbesluit, en die overtredingen beëindigd te houden. Daarbij zal de Afdeling bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het door de rechtbank vernietigde gedeelte van het herstelbesluit.

De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat het college op de zitting van de Afdeling te kennen heeft gegeven dat het [appellante] tot drie maanden na die uitspraak de tijd wil geven om aan de last te voldoen. Die termijn acht de Afdeling wat kort, zodat de Afdeling de termijn op zes maanden stelt. Ook is van belang dat een medewerker van de gemeente bij een e-mailbericht van 4 februari 2024 aan [appellante] te kennen heeft gegeven dat de begunstigingstermijn uit coulance is verlengd tot na de uitspraak van de Afdeling op het door Van der-Linden-Osinga ingestelde hoger beroep. Op het moment van doen van deze uitspraak is de begunstigingstermijn dus nog niet verstreken en zijn geen dwangsommen verbeurd. De begunstigingstermijn begint dus te lopen vanaf de dag van verzending van deze uitspraak.

11. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland van 30 maart 2023 in zaak nr. 22/2769 gegrond;

II. vernietigt die uitspraak, voor zover de voorzieningenrechter daarbij heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 27 december 2022, kenmerk 9861644, en heeft nagelaten te bepalen hoe het aldus vernietigde gedeelte moet luiden;

III. bevestigt die uitspraak en de daaraan voorafgaande tussenuitspraak voor het overige, voor zover aangevallen;

IV. bepaalt dat [appellante], onder verbeurte van een dwangsom van € 10.000,00 ineens, wordt gelast om de in het besluit van 27 december 2022, kenmerk 9861644, geconstateerde overtredingen te beëindigen door de raamkozijnen en waterdorpels op de eerste en tweede verdieping in de voor- en achtergevel, het deurkozijn op de eerste verdieping in de

achtergevel en twee raamkozijnen op de begane grond in de achtergevel van het pand aan de [locatie] in Utrecht uiterlijk zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak, overeenkomstig een vooraf bij de afdeling Erfgoed van de gemeente Utrecht in te dienen uitvoeringsplan, terug te brengen in een staat als omschreven in bijlage 2 bij dat besluit, en die overtredingen beëindigd te houden;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het door de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland vernietigde gedeelte van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 27 december 2022, kenmerk 9861644;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 32,19;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Utrecht aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Van Gastel
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Robben
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 november 2024

610-1110