

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:5403

Datum uitspraak

24 december 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Molenlanden het handhavingsverzoek van [appellant] afgewezen. [appellant] woont aan de [locatie 1] in Schelluinen. Zijn woning grenst aan het perceel van maatschap Kruis en de toegangsweg naar dat perceel. De maatschap exploiteert op het perceel [locatie 2] een veehouderij. [appellant] ervaart in het weekend overlast van jongeren die privéfeesten houden in de ruimte boven de veestal van de maatschap. [appellant] woont op een afstand van 45 meter van deze veestal. Op 1 juli 2020 heeft hij bij het college een verzoek om handhaving ingediend, waarbij hij het college mede heeft verzocht om maatwerkvoorschriften aan de maatschap op te leggen. Het college heeft dit verzoek afgewezen, omdat tijdens de controles op vrijdag 7 en zaterdag 15 augustus 2020 geen overtredingen zijn geconstateerd. In het besluit van 31 augustus 2021 heeft het college het bezwaar van [appellant] ongegrond verklaard.

Volledige tekst

202301679/1/A3.

Datum uitspraak: 24 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in Schelluinen, gemeente Molenlanden,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 20 februari 2023 in zaak nr. 21/4915 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Molenlanden.

Procesverloop

Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft het college het handhavingsverzoek van [appellant] afgewezen.

Bij besluit van 31 augustus 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 februari 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 december 2024, waar [appellant], en het college, vertegenwoordigd door mr. T. Bender, zijn verschenen. Verder is op de zitting [gemachtigde A] en [gemachtigde B], vertegenwoordigd door mr. M.C. van Meppelen Scheppink, advocaat in Rotterdam, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] woont aan de [locatie 1] in Schelluinen. Zijn woning grenst aan het perceel van maatschap Kruis (hierna: de maatschap) en de toegangsweg naar dat perceel. De maatschap exploiteert op het perceel [locatie 2] een veehouderij. [appellant] ervaart in het weekend overlast van jongeren die privéfeesten houden in de ruimte boven de veestal van de maatschap. [appellant] woont op een afstand van 45 meter van deze veestal. Op 1 juli 2020 heeft hij bij het college een verzoek om handhaving ingediend, waarbij hij het college mede heeft verzocht om maatwerkvoorschriften aan de maatschap op te leggen. Het college heeft dit verzoek afgewezen, omdat tijdens de controles op vrijdag 7 en zaterdag 15 augustus 2020 geen overtredingen zijn geconstateerd. In het besluit van 31 augustus 2021 heeft het college het bezwaar van [appellant] ongegrond verklaard.

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat, ondanks het summiere onderzoek, niet kan worden gesteld het college niet heeft voldaan aan zijn onderzoeksplicht. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat het college terecht heeft gesteld dat er geen bevoegdheid bestaat tot handhavend optreden, omdat er geen overtredingen zijn geconstateerd. [appellant] is het hier niet mee eens en heeft daarom hoger beroep ingesteld. In dat kader heeft hij zowel formele als inhoudelijke gronden naar voren gebracht.

De Afdeling bespreekt hierna eerst de formele en daarna de inhoudelijke gronden.

Hoger beroep

De procedure in bezwaar

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte zaken onbesproken heeft gelaten. De

rechtbank is voorbijgegaan aan verschillende formele gebreken in de besluitvorming van het college. Zo is in het besluit van 31 augustus 2021 een onjuiste beroepstermijn genoemd, bestond geen grond voor de verdagingsbeslissing en bevat het advies van de bezwaarschriftencommissie geen verslag van het horen. Ook heeft de rechtbank ten onrechte geen oordeel gegeven over de afhandeling van het wrakingsverzoek door het college.

3.1. De Afdeling stelt vast dat de beroepstermijn niet op de juiste wijze in het besluit van 31 augustus 2021 is vermeld, zoals ook door het college is erkend. [appellant] heeft echter zijn beroep tijdig bij de rechtbank ingediend. Daarbij heeft [appellant] toegelicht niet in zijn belangen te zijn geschaad. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat [appellant] niet is benadeeld door het onjuist vermelden van de beroepstermijn.

3.2. Wat betreft de verdagingsbeslissing oordeelt de Afdeling als volgt. In artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) staat dat een bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. In het derde lid van datzelfde artikel staat dat een bestuursorgaan een beslissing voor ten hoogste zes weken kan verdagen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1026, stelt artikel 7:10, derde lid, van de Awb geen motiveringseis aan de schriftelijke mededeling om de besliststermijn te verdagen. Dat [appellant] de verdaging onnodig acht, betekent niet dat de verdaging in strijd met het recht is.

3.3. [appellant] betoogt dat het advies van de bezwaarschriftencommissie geen verslag van horen bevat. Uit de stukken blijkt dat [appellant] in verband met het door hem ingediende bezwaarschrift niet is gehoord ten overstaan van het college, maar ten overstaan van een commissie, die aan het college over de op bezwaarschriften te nemen beslissingen advies uitbrengt. Van de hoorzitting is geen verslag gemaakt. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 7:13, zesde lid, van de Awb, voorheen artikel 7:7, (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 151) blijkt dat met een verslag een schriftelijk verslag wordt bedoeld. De plicht tot schriftelijke verslaglegging kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Zo kan ook uit de beslissing op bezwaar blijken wat op de hoorzitting is verhandeld. Het bestreden besluit is in strijd met artikel 7:13, zesde lid, van de Awb genomen, omdat geen schriftelijk verslag is gemaakt en uit de beslissing op bezwaar niet blijkt wat op de hoorzitting verhandeld is. Het betoog slaagt, maar leidt niet tot het door [appellant] gewenste doel. [appellant] heeft namelijk niet aannemelijk gemaakt dat hij door het ontbreken van een schriftelijk verslag in zijn belangen is geschaad. De Afdeling ziet daarom aanleiding dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren.

3.4. Wat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bezwaarschriftencommissie betreft, overweegt de Afdeling als volgt. Op 7 juli 2021 heeft [appellant] de bezwaarschriftencommissie gewraakt. [appellant] twijfelt aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de leden van de bezwaarschriftencommissie, omdat de commissie veel onbesproken heeft gelaten in haar advies en het de commissie aan dossierkennis ontbrak. De bezwaarschriftencommissie is samengesteld in overeenstemming met artikel 7:13 van de Awb. In wat [appellant] aanvoert, wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat het college het advies niet aan zijn besluit op bezwaar ten grondslag heeft mogen leggen. Gelet hierop komt de Afdeling niet toe aan bespreking van het betoog, voor zover dat ziet op de wijze waarop de bezwaarschriftencommissie het wrakingsverzoek heeft afgehandeld.

3.5. De conclusie is dat het betoog van [appellant] over formele gebreken niet tot vernietiging

van de aangevallen uitspraak leidt.

De inhoudelijke beoordeling van het besluit van 31 augustus 2021

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college, ondanks het summiere onderzoek, aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan. Hij voert daartoe aan dat het onderzoek onzorgvuldig is verricht. Dat er tijdens de controles geen overlast is geconstateerd, komt doordat de controles op de verkeerde tijdstippen zijn uitgevoerd en tijdens de vakantie van de maatschap. Dat hij volgens de rechtbank de ernst van de overtredingen niet met stukken heeft onderbouwd in zijn verzoek om handhaving, kan [appellant] niet volgen. Hij heeft immers in de maanden juni tot en met september 2020 verschillende keren meldingen van de overlast gedaan bij de burgemeester dan wel een handhavingsverzoek ingediend bij het college.

4.1. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek hebben twee toezichthouders op vrijdag 7 augustus 2020 en zaterdag 15 augustus 2020 tussen 22:00 uur en 23:00 uur een controle uitgevoerd. Uit het controlerapport van 19 augustus 2020 volgt dat de toezichthouders op beide momenten geen geluidsoverlast hebben geconstateerd. [appellant] heeft verschillende keren aangegeven dat de piek van de geluidsoverlast is gelegen tussen 01:00 uur en 02:00 uur 's nachts, als de bezoekers het perceel van de maatschap verlaten. Dat het college geen enkele keer een controle heeft uitgevoerd rond deze tijdstippen, acht de Afdeling niet adequaat. Ook vonden de controlemomenten plaats in de zomervakantie, toen er kennelijk geen bijeenkomsten van jongeren waren, waardoor niet gesproken kan worden van representatieve resultaten. Verder is niet gebleken dat het college navraag heeft gedaan bij andere omwonenden of zij eveneens overlast ondervinden. De stelling van het college dat van hen geen melding is ontvangen, betekent niet dat het college onderzoek achterwege kan laten. Gelet op het langdurige klachtenpatroon had het naar het oordeel van de Afdeling op de weg van het college gelegen om adequaat te onderzoeken of in de nachtelijke uren voorkomt dat feesten worden georganiseerd en of, en zo ja, in hoeverre deze (geluids)overlast voor de omwonenden meebrengen en of en in hoeverre daarop gehandhaafd kan worden. Naar het oordeel van de Afdeling is het door het college verrichte onderzoek naar mogelijke overtredingen niet adequaat en ook niet zorgvuldig geweest.

4.2. Het betoog slaagt.

5. [appellant] betoogt verder dat de maatschap, naast geluidsoverlast, ook allerlei bepalingen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) overtreedt. Hij voert hiertoe aan dat afdeling 2.1 van het Activiteitenbesluit niet alleen betrekking heeft op inrichting gebonden handelingen en dat afdeling 2.8 ook gaat over activiteiten in het algemeen. Het Activiteitenbesluit is van toepassing en het college heeft daarom ten onrechte privégebruik als uitzondering van het Activiteitenbesluit genoemd, aldus [appellant].

5.1. Artikel 1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer luidt: "Deze afdeling is van toepassing op degene die een inrichting type A, een inrichting type B of een inrichting type C drijft."

Op grond van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder inrichting verstaan: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. Op grond van het vierde lid van dit artikel worden daarbij als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

5.2. De Afdeling overweegt dat de ruimte waar de feesten plaatsvinden, door de maatschap op de zitting ook wel aangeduid als bedrijfskantine, samen met de rest van de veehouderij, deel uitmaakt van de inrichting. Omdat de feesten binnen de inrichting plaatsvinden, moeten die worden betrokken bij de beoordeling van de milieugevolgen van de inrichting. Dit betekent dat in zoverre ook op de feesten het Activiteitenbesluit van toepassing is. De stelling dat de feesten privéhandelingen zijn en daarom zijn uitgezonderd van de werking van het Activiteitenbesluit, maakt dat niet anders. Het Activiteitenbesluit kent geen grondslag voor het maken van zo'n uitzondering.

5.3. Het betoog slaagt.

5.4. Tot slot betoogt [appellant] dat het gebruik van de bedrijfskantine als discotheek in strijd is met het bestemmingsplan. Hij voert hiertoe aan dat het perceel de enkelbestemming "Agrarisch" heeft. Enkelbestemming duidt aan dat er geen ruimte is voor een andere bestemming.

5.5. Zoals onder 4.1 is overwogen, heeft het college onzorgvuldig onderzoek verricht naar mogelijke overtredingen. Gelet hierop moet het college ook nog onderzoeken of het gebruiken van de bedrijfskantine voor het houden van feesten in strijd is met de gebruiksbepalingen uit het bestemmingsplan.

5.6. Het betoog slaagt.

6. Tot slot heeft [appellant] verzocht om het college te veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding van € 2.500,00.

6.1. Alleen al het feit dat [appellant] de beweerdelijk geleden schade op geen enkele wijze heeft onderbouwd, brengt mee dat het college niet was gehouden [appellant] een schadevergoeding toe te kennen.

7. Wat [appellant] in zijn hogerberoepschrift nog verder heeft verzocht en gevorderd kan, zoals ook op de zitting van de Afdeling aan hem is voorgehouden, hier niet aan de orde komen.

Conclusie

8. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 31 augustus 2021 gegrond verklaren. Dit besluit moet worden vernietigd vanwege strijd met artikel 3:2, eerste lid, van de Awb en artikel 7:12, eerste lid van de Awb. Het college moet een nieuw besluit nemen op het bezwaar van [appellant]. Daarbij moet het college in een representatieve periode in de nachtelijke uren in het weekend op adequate wijze controleren of sprake is van geluidsoverlast en op basis van die resultaten een besluit op het bezwaar nemen. Ook moet het college nader onderzoek doen of het gebruik van de bedrijfskantine voor het houden van feesten in strijd is met de gebruiksbepalingen uit het bestemmingsplan, of bepalingen uit het Activiteitenbesluit worden overtreden en of maatwerkvoorschriften zijn aangewezen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling verder aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld. Het verzoek van [appellant] om schadevergoeding wordt afgewezen.

9. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant] gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 20 februari 2023 in zaak nr. 21/4915;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Molenlanden van 31 augustus 2021, kenmerk 1114320;

V. bepaalt dat tegen het door het college nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Molenlanden tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgenomen proceskosten van € 70,82;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Molenlanden aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 455,00 vergoedt;

VIII. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Van Altena

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Soffner

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2024

818-1050