

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5871

Datum uitspraak

3 december 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 augustus 2021 heeft het college [appellant] een last onder dwangsom opgelegd wegens het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel aan de [locatie] in Heusden. [appellant] is samen met [partij] eigenaar van het perceel. Naast de vleesvarkenshouderij bevindt zich op het perceel sinds 1996 ook het bedrijf Pro Line Holding B.V., een bedrijf dat visvoer produceert en handelt in hengelsportbenodigdheden en visvoer. Op het perceel rust op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Asten 2016" de bestemming "Agrarisch-Agrarisch bedrijf" met de functieaanduiding "intensieve veehouderij". Op het perceel is één agrarisch bedrijf toegestaan. Verder is aan het agrarisch bedrijf ondergeschikte detailhandel als nevenactiviteit toegestaan. Vaststaat en niet in geschil is dat de activiteiten van Pro Line Holding B.V. op het perceel in strijd zijn met het bestemmingsplan. In 2007 zijn aan [appellant] een milieuvergunning en een bouwvergunning verleend. De milieuvergunning is verleend voor de uitbreiding van de varkenshouderij met een visvoermakerij.

Volledige tekst

202304193/1/R2.

Datum uitspraak: 3 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], gevestigd in Heusden, gemeente Asten,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 17 mei 2023 in zaak nr. 22/79 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Asten.

Procesverloop

Bij besluit van 17 augustus 2021 heeft het college [appellant] een last onder dwangsom opgelegd wegens het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel aan de [locatie] in Heusden (hierna: het perceel).

Bij besluit van 20 december 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 17 augustus 2021, onder aanvulling van de grondslag daarvan, in stand gelaten.

Bij besluit van 31 januari 2023 heeft het college besloten om tot invordering over te gaan van door [appellant] verbeurde dwangsommen van in totaal € 6.000,00.

[appellant] heeft gronden aangevoerd tegen het besluit van 31 januari 2023.

Bij uitspraak van 17 mei 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] ingestelde beroep tegen het besluit van 20 december 2021 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 17 april 2024 heeft het college besloten om tot invordering over te gaan van door [appellant] verbeurde dwangsommen van in totaal € 9.000,00.

[appellant] heeft gronden aangevoerd tegen het besluit van 17 april 2024.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 9 oktober 2025, waar [appellant], vertegenwoordigd door J.W.G. [appellant], bijgestaan door ing. J.P.K. van Noorden, en het college, vertegenwoordigd door mr. E.J.B.L. Nooijen en mr. R. Visser, 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 aangevallen 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 17 augustus 2021 heeft het college [appellant] 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.

Wettelijk kader

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

Inleiding

3. [appellant] is samen met [partij] eigenaar van het perceel. Naast de vleesvarkenshouderij bevindt zich op het perceel sinds 1996 ook het bedrijf Pro Line Holding B.V., een bedrijf dat visvoer produceert en handelt in hengelsportbenodigdheden en visvoer. Op het perceel rust op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Asten 2016" (hierna: het bestemmingsplan) de bestemming "Agrarisch-Agrarisch bedrijf" met de functieaanduiding "intensieve veehouderij". Op het perceel is één agrarisch bedrijf toegestaan. Verder is aan het agrarisch bedrijf ondergeschikte detailhandel als nevenactiviteit toegestaan. Vaststaat en niet in geschil is dat de activiteiten van Pro Line Holding B.V. op het perceel in strijd zijn met het bestemmingsplan.

In 2007 zijn aan [appellant] een milieuvergunning en een bouwvergunning verleend. De milieuvergunning is verleend voor de uitbreiding van de varkenshouderij met een visvoermakerij. De bouwvergunning is verleend voor de bouw van een opslagloods. Volgens [appellant] hebben deze vergunningen, met name de milieuvergunning, een vrijwarende werking. Het college is het daar niet mee eens en heeft [appellant] een last onder dwangsom opgelegd wegens handelen in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college handhavend mocht optreden. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling aan een bouwvergunning geen zelfstandige betekenis meer toekomt na inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan waarin dat gebruik niet is opgenomen. In dit geval is het gebruik van het perceel voor de visvoermakerij en de detailhandelsactiviteiten niet positief bestemd, zodat de verleende bouwvergunning ten opzichte van het bestemmingsplan geen vrijwarende werking heeft. De rechtbank heeft verder overwogen dat handhavend optreden in dit geval niet zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden door het college behoorde te worden afgezien.

Hoger beroep

Is er sprake van een overtreding?

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat sprake is van een overtreding. Daartoe voert [appellant] aan dat de verleende milieuvergunning, al dan niet in combinatie met de verleende bouwvergunning, de visvoermakerij en de detailhandelsactiviteiten mogelijk maakt op het perceel, ondanks dat het bestemmingsplan enkel agrarische activiteiten op het perceel toestaat. Volgens [appellant] heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat er geen betekenis meer toekomt aan de verleende bouwvergunning na inwerkingtreding van het bestemmingsplan. De door de rechtbank genoemde uitspraak van de Afdeling van 7 december 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:3623](#)) wijst volgens [appellant] niet zonder meer op het vervallen van een bouwvergunning na inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan.

5.1. Vast staat en niet in geschil is dat de bouw van een kantoor, kantine, toilet en showroom in de opslagloods, het gebruik van de opslagloods en de (buiten) opslag, de productie van visvoer in de varkensstal en de vestiging van twee bedrijven binnen het bouwvlak niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan. De Afdeling ziet met de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat de milieuvergunning, al dan niet in combinatie met de bouwvergunning, de strijd met het bestemmingsplan opheft. De Afdeling verwijst daarvoor kortheidshalve naar de uitspraak van de rechtbank onder 5.4 en 5.5. Zij voegt daaraan toe dat de milieuvergunning weliswaar de uitbreiding van het varkensbedrijf met een visvoermakerij mogelijk maakt, maar de milieuvergunning heft het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel niet op.

Het betoog slaagt niet.

Zijn er redenen om van handhaving af te zien?

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat handhavend optreden in dit geval niet onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Daartoe voert [appellant] aan dat de omgeving geen overlast ervaart van het visvoerbedrijf, het niet redelijk is om pas na 10 jaar over te gaan tot handhaving en handhaving uiteindelijk zal leiden tot sluiting van het bedrijf. Daarnaast betoogt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op haar betoog dat is gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het college heeft bij het besluit tot oplegging van de last immers geen rekening gehouden met de verleende milieuvergunning.

6.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

6.2. De rechtbank is gemotiveerd op de grond van [appellant] over de onevenredigheid van het handhavend optreden ingegaan. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank onder 8.1 van de aangevallen uitspraak en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen.

6.3. Mede naar aanleiding van hetgeen door [appellant] op de zitting is aangevoerd, vat de Afdeling het betoog van [appellant] over het zorgvuldigheidsbeginsel op als een beroep op het vertrouwensbeginsel. Daarover overweegt de Afdeling het volgende. 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 in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een

bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat van de kant van het college toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan, waaruit [appellant] redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de milieuvergunning aan handhaving in de weg staat. Het college heeft [appellant] er in de milieuvergunning op gewezen dat de milieuvergunning niet inhoudt dat daarmee voldaan is aan de bepalingen in andere wetten en verordeningen, zoals de bouwverordening en het bestemmingsplan. Hetzelfde geldt voor de bouwvergunning. Een door het college verleende bouwvergunning kan niet het vertrouwen wekken dat na inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan, waarin dat gebruik niet positief is bestemd, niet handhavend zal worden opgetreden.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie hoger beroep

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

Beroep tegen de invorderingsbeschikkingen

8. Bij besluiten van 31 januari 2023 en 17 april 2024 heeft het college besloten om over te gaan tot invordering van door [appellant] verbeurde dwangsommen van achtereenvolgens € 6.000,00 en € 9.000,00, omdat [appellant] niet aan de opgelegde last heeft voldaan. Op grond van artikel 5:39, eerste lid, van de Awb heeft het hoger beroep mede betrekking op deze besluiten, omdat [appellant] deze besluiten betwist.

9. [appellant] betoogt dat het college niet heeft mogen besluiten om tot invordering van de verbeurde dwangsommen over te gaan, omdat de last ten onrechte is opgelegd. Volgens [appellant] heeft het college ten onrechte de verleende milieuvergunning buiten beschouwing gelaten bij het opleggen van de last onder dwangsom, terwijl de milieuvergunning, al dan niet in combinatie met de bouwvergunning, de strijdigheid met het bestemmingsplan opheft. Daarnaast voert [appellant] aan dat de invordering van de verbeurde dwangsommen ingrijpende financiële gevolgen heeft voor Pro Line en de negen personen die daar werkzaam zijn.

9.1. Bij een besluit over de 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 Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, blz. 115) gaar 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.

Een belanghebbende kan in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen als evident is dat er geen overtreding is gepleegd of betrokkene geen overtreder is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:466](#).

9.2. Een uitzonderlijk geval doet zich hier niet voor. [appellant] heeft de beroepsgrond dat de milieuvergunning, al dan niet in combinatie met de bouwvergunning, vrijwarende werking

heeft ook tegen het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom aangevoerd, maar zonder succes.

9.3. De Afdeling overweegt dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de volledige betaling van de verbeurde dwangsommen leidt tot onevenredige financiële gevolgen voor Pro Line. De financiële gevolgen voor Pro Line zijn daarom geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college niet had mogen besluiten tot invordering van de dwangsommen over te gaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep

10. Het beroep tegen de besluiten van 31 januari 2023 en 17 april 2024 is ongegrond.

Proceskosten

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen de besluiten van 31 januari 2023 en 17 april 2024 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Graaff-Haasnoot
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 december 2025

531-1186

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3.2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 5:39

1. Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder dwangsom heeft mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

(...)

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 gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan

(...)

Planregels "Buitengebied Asten 2016"

Artikel 1 Begrippen

Artikel 1.10 agrarisch bedrijf:

een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of door middel van het houden van landbouwdieren. Onder agrarische bedrijven worden tevens begrepen boomteeltbedrijven, sierteeltbedrijven, paardenhouderijen en insectenwekerijen.

Artikel 4 Agrarisch - Agrarisch bedrijf

Artikel 4.1.1 Algemeen

De voor 'Agrarisch-Agrarisch bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een agrarisch bedrijf, niet zijnde een veehouderij, paardenhouderij of glastuinbouwbedrijf, waarbij per bestemmingsvlak maximaal één agrarisch bedrijf is toegestaan en met dien verstande dat op de door een figuur 'relatie' gekoppelde bestemmingsvlakken ten hoogste één agrarisch bedrijf is toegestaan met de daarbij behorende bouwregels voor één bestemmingsvlak;

(...)

g. aan het agrarisch bedrijf ondergeschikte detailhandel in streekgebonden producten en agrarisch gerelateerde producten, met dien verstande dat maximaal 50 m² verkoopvloeroppervlak voor deze detailhandelsactiviteit mag worden aangewend;

Artikel 4.4.1 Strijdig gebruik

In ieder geval geldt als strijdig met de bestemming gebruik en/of laten gebruiken van:

a. (...)

b. gronden en/of opstallen voor het bedrijfsmatig vervaardigen, opslaan, verwerken of herstellen van goederen en het opslaan en be- of verwerken van producten, tenzij dit plaatsvindt ten behoeve van de agrarische productie binnen het agrarisch bedrijf dan wel uitsluitend betrekking heeft op agrarische producten van het eigen bedrijf;

c. gronden en/of opstallen voor detailhandel, behoudens het bepaalde in 4.1;

d. (...)

e. gronden voor buitenopslag ten behoeve van nevenactiviteiten;

(...)