

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB2463
Datum uitspraak	29 augustus 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 oktober 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Wester-Koggenland thans, na gemeentelijke herindeling per 1 januari 2007, Koggenland (hierna: het college) appellante onder oplegging van een dwangsom gelast het huidige gebruik en de bewoning van het agrarisch bouwperceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel) blijvend te staken.

Volledige tekst

200700459/1.

Datum uitspraak: 29 augustus 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak no. GEMWT 06/192 van de rechtbank Alkmaar van 11 december 2006 in het geding tussen:

appellante

en

het college van burgemeester en wethouders van Wester-Koggenland (thans: Koggenland).

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Wester-Koggenland thans, na gemeentelijke herindeling per 1 januari 2007, Koggenland (hierna: het college) appellante onder oplegging van een dwangsom gelast het huidige gebruik en de bewoning van het agrarisch bouwperceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel) blijvend te staken.

Bij besluit van 26 april 2005 heeft het college het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 juli 2005, registratienummers 05/1122 en 05/1123, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Alkmaar het daartegen door appellante ingestelde

beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd.

Bij besluit van 13 januari 2006 heeft het college, opnieuw beslissend op het bezwaar van appellante, dat bezwaar gedeeltelijk gegrond en voor het overige ongegrond verklaard en het besluit van 29 oktober 2004 gehandhaafd.

Bij uitspraak van 11 december 2006, verzonden op 20 december 2006, voor zover thans van belang, heeft de rechtbank Alkmaar (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 15 januari 2007, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 13 februari 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 13 april 2007 heeft het college van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante en het college. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 juli 2007, waar appellante in persoon, bijgestaan door J.A. Mollet en vergezeld door [voormalig eigenaar] en [collega], en het college, vertegenwoordigd door P.J. Stam en J.H. Mels, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn gehoord [belanghebbenden].

2. Overwegingen

2.1. [voormalig eigenaar] exploiteerde op het perceel een kwekerij. Appellante heeft het perceel met opstallen eind 2005 van [voormalig eigenaar] in eigendom overgedragen gekregen. Zij is met haar gezin gaan wonen in een gedeelte van een, voorheen door [voormalig eigenaar] bewoonde, op het perceel aanwezige schuur. In de door haar geëxploiteerde kwekerij wordt appellante met adviezen ondersteund door [collega]. Blijkens het bedrijfsplan van appellante zou de kern van de teelt bestaan uit buxus. Er zou bij de aanvang van de exploitatie een aantal van 200.000 buxusplanten zijn voorzien. In aanvulling daarop zouden ranonkels en sierkool in deelteelt met [collega] worden geteeld. In afwijking van het bedrijfsplan zijn ongeveer 60.000 buxusplanten en ongeveer 334.000 stuks sierkool in deelteelt gekweekt.

2.2. Ingevolge artikel 11 van de voorschriften van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied 2000" (hierna: het bestemmingsplan) zijn de voor "Agrarische doeleinden met bebouwing (A)" aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van het volwaardig agrarisch bedrijf en de daartoe noodzakelijke bouwwerken.

Artikel 6 van de planvoorschriften luidt als volgt:

"Onder een volwaardig agrarisch bedrijf wordt verstaan een bedrijf dat:

- a. naar aard en omvang, en
- b. op grond van de arbeidsbehoefte

als zodanig moet worden aangemerkt en waarvan de continuïteit ook op langere termijn (minimaal 10 jaar) gewaarborgd is. Aan beide criteria, volwaardigheid en continuïteit, moet worden voldaan.

ad a.

De volwaardigheid naar aard en omvang van het agrarisch bedrijf worden voornamelijk

bepaald door:

- de aard en omvang van het bedrijf, waarbij onder andere van belang zijn: de veebezetting, het beschikbare grondareaal (eigendom/pacht/huur), grootte, aard en inrichting van de bedrijfsgebouwen;
- de mate waarin het agrarisch bedrijf voorziet in het hoofdinkomen van het bedrijfshoofd; er dient sprake te zijn van een aanvaardbaar inkomen, rekening houdende met investeringen, modernisering, uitbreidingen e.d.;
- de outillage van het bedrijf;
- eventueel voorziene investeringen.

ad b.

De volwaardigheid van de arbeidsbehoefte wordt voornamelijk bepaald door:

- de arbeidsbehoefte c.q. arbeidsomvang die het agrarische hoofdberoepsbedrijf vergt; deze arbeidsbehoefte c.q. -omvang dient ten minste één arbeidskracht te omvatten die qua tijdsbesteding, volledig (voltijds) werkzaam is of zal zijn in het betreffende agrarisch bedrijf;
- het hoofdberoep van het bedrijfshoofd moet agrariër zijn hetgeen onder meer kan blijken uit registratie in de CBS Landbouwtelling, huidige werkring, opleiding e.d.;
- de beschikbaarheid van de aanvrager voor de uitoefening van het agrarisch bedrijf.

De continuïteit van het bedrijf wordt voornamelijk bepaald door:

- de verzekering dat de continuïteit van het bedrijf, ook op langere termijn (uitgegaan wordt van een periode van ten minste 10 jaar), is verzekerd; hierbij speelt onder andere een rol of het bedrijf een zodanige opzet en omvang heeft dat het perspectief aanwezig is dat het bedrijf als (hoofdberoeps)bedrijf ook op langere termijn kan voortbestaan;
- bij het beoordelen van de continuïteit vormen de leeftijd, vakkennis, opleiding, achtergrond en ervaring van het bedrijfshoofd en/of zijn eventuele opvolger, alsmede het aanwezig zijn of reeds meewerken van een opvolger, belangrijke gegevens; ook de intentie waarmee de activiteiten worden ondernomen speelt een rol.

De uiteindelijke beoordeling van de volwaardigheid berust op een weging van de diverse hiervoor genoemde aspecten en factoren in het concrete geval. Zonodig kan het gemeentebestuur het advies van de Agrarische Beoordelings Commissie of een daarmee vergelijkbare onafhankelijke en deskundige instantie inwinnen."

Ingevolge artikel 31, eerste lid, van de planvoorschriften is het verboden onbebouwde gronden en/of water binnen het plangebied te gebruiken, in gebruik te geven of te laten gebruiken in strijd met de bestemming, of in strijd met een gebruik waarvoor ingevolge de bepalingen van dit plan toestemming is verleend.

Ingevolge artikel 31, vijfde lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, is het verboden gebouwen binnen het plangebied te gebruiken in strijd met de bestemming.

Ingevolge artikel 31, zesde lid, aanhef en onder b, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, wordt als een verboden gebruik als bedoeld in het vijfde lid in ieder geval beschouwd het gebruik van niet voor bewoning bestemde gebouwen of ruimten voor permanente bewoning.

Ingevolge artikel 35, vierde lid, van de planvoorschriften mag het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond ten tijde van het van kracht worden van het verbod tot gebruik in strijd met de aan die gronden en bouwwerken gegeven bestemming en dat in enigerlei opzicht afwijkt van het plan, worden voortgezet of gewijzigd, zolang en voor zover de strijdigheid van dat gebruik ten opzichte van het gebruik overeenkomstig de bestemmingen in dit plan, naar aard en omvang niet worden vergroot.

Ingevolge artikel 35, zesde lid, van de planvoorschriften is het vierde lid niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

2.3. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat ingevolge het bestemmingsplan op het overgrote deel van het perceel de bestemming "Agrarische doeleinden met natuurwaarden" met de aanduiding "Archeologisch attentiegebied" rust. Het gebruik en bewoning van het perceel is met deze bestemming niet in strijd, aldus appellante.

2.3.1. Dit betoog faalt. Een deel van het perceel heeft ingevolge het bestemmingsplan de bestemming "Agrarische doeleinden met bebouwing (A)". Blijkens de beslissing op bezwaar van 13 januari 2006 heeft de last uitsluitend betrekking op gebruik en bewoning van dat deel van het perceel.

2.4. Appellante bestrijdt voorts op andere gronden het oordeel van de rechtbank dat het in geding zijnde gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. Zij voert aan dat rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich op basis van het advies van 29 augustus 2005 van de Stichting Agrarische beoordelingen (hierna: de Abc), nader toegelicht bij brief van 27 september 2005, op het standpunt heeft mogen stellen dat onvoldoende aannemelijk is dat binnen korte termijn sprake zal zijn van een volwaardig bedrijf. Voorts heeft de rechtbank volgens appellante miskend dat het college bij de beoordeling van de volwaardigheid op korte termijn haar bedrijf ten onrechte als nieuwvestiging heeft aangemerkt, aangezien sprake is van voortzetting van een bestaand agrarisch bedrijf. Verder heeft appellante betoogd dat voor zover het gewraakte gebruik van de schuur wel in strijd met het bestemmingsplan zou zijn, hetgeen zij weerspreekt, het gebruik anders dan de rechtbank heeft overwogen onder het overgangsrecht valt.

2.4.1. Het college heeft, overeenkomstig artikel 6 van de planvoorschriften, ten behoeve van de beoordeling van de volwaardigheid van het bedrijf van appellante advies ingewonnen bij de Abc als bedoeld in artikel 6 van de planvoorschriften. De Abc heeft advies uitgebracht op 19 januari 2005, 30 maart 2005 en 29 augustus 2005. In laatstgenoemd advies is aangegeven dat een aanzet tot het opbouwen van een volwaardig bedrijf is gegeven en dat in die zin aan het vereiste van volwaardigheid als bedoeld in artikel 6 van de planvoorschriften is voldaan. Ten aanzien van de continuïteit als bedoeld in artikel 6 van de planvoorschriften heeft de Abc aangegeven niet het vertrouwen te hebben dat op een redelijke termijn een volwaardig bedrijf tot stand zal komen.

Bij brief van 27 september 2005 heeft de Abc, desgevraagd door het college, aangegeven dat het naar haar oordeel niet in voldoende mate aannemelijk is dat een volwaardig agrarisch bedrijf op redelijke termijn tot stand zal komen. Deze brief en voormeld advies van 29 augustus 2005 zijn door het college mede ten grondslag gelegd aan de beslissing op bezwaar van 13 januari 2006.

2.4.2. Anders dan appellante aanvoert, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het advies van de Abc deugdelijk is onderbouwd. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat de

huidige opzet van de teelt afwijkt van de bedrijfsopzet in het oorspronkelijke bedrijfsplan en dat geen objectieve gegevens voorhanden zijn om te kunnen beoordelen of de aldus gewijzigde situatie gelijkwaardig is aan die in het oorspronkelijke bedrijfsplan. Voorts is van belang dat volgens het advies ten aanzien van de continuïteit twijfel bestaat over de vakkennis en het inzicht van appellante als bedrijfshoofd. Dat naar appellante heeft gesteld sprake is van voortzetting van een bestaand agrarisch bedrijf is, wat daar ook van zij, niet relevant, aangezien ook in dat geval het in artikel 11 van de planvoorschriften gestelde vereiste van een naar aard en omvang volwaardig bedrijf geldt.

Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college zich op grond van het advies van de Abc van 29 augustus 2005 en de brief van 27 september 2005 op het standpunt kon stellen dat het perceel niet overeenkomstig de bestemming wordt gebruikt.

2.4.3. Het subsidiaire betoog van appellante dat de rechtbank heeft miskend dat het agrarisch gebruik en de bewoning van een deel van de schuur als dienstwoning onder de werking van het bij het bestemmingsplan behorende overgangsrecht valt, faalt.

Naar ter zitting door appellante is erkend, was ten tijde van het van kracht worden van het bestemmingsplan sprake van een volwaardig agrarisch bedrijf als bedoeld in artikel 6 van de planvoorschriften. De bewoning van de schuur op de peildatum hield verband met de uitoefening van het toen aanwezige volwaardig agrarisch bedrijf. Nu moet worden vastgesteld dat het bedrijf van appellante daarna niet langer als volwaardig agrarisch bedrijf kan worden aangemerkt, komt appellante reeds daarom geen beroep toe op het overgangsrecht.

2.4.4. De conclusie is dat in strijd wordt gehandeld met het in artikel 31, eerste, vijfde en zesde lid, van de planvoorschriften opgenomen gebruiksverbod, zodat het college derhalve bevoegd was terzake handhavend op te treden.

2.5. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich, naast het hier niet aan de orde zijnde geval van concreet uitzicht op legalisatie, voordoen indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

2.6. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden, die het college hadden moeten doen afzien van handhavend optreden. Appellante doet voor het eerst in hoger beroep een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak en er geen reden is waarom deze grond niet reeds voor de rechtbank had kunnen worden aangevoerd, dient die grond buiten beschouwing te blijven.

2.7. Appellante betoogt dat sprake is van overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

2.7.1. Dit betoog faalt. Weliswaar heeft het telkens ongeveer zes maanden geduurd voordat de beslissingen op bezwaar werden genomen, maar de procedure als geheel heeft, gezien ook de aan de orde zijnde problematiek, niet zodanig lang geduurd dat grond bestaat voor het

oordeel dat de redelijke termijn is overschreden.

De stelling van appellante dat sprake is van schending van artikel 8, eerste lid, van het EVRM kan evenmin doel treffen, omdat die stelling op geen enkele wijze is onderbouwd.

2.8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. W. van den Brink, Voorzitter, en mr. C.W. Mouton en mr. R. van der Spoel, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, ambtenaar van Staat.

w.g. Van den Brink w.g. Van Heusden
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 augustus 2007

17-530.