

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB4314
Datum uitspraak	26 september 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 december 2004, voor zover thans van belang, heeft appellant (hierna: het college) [naam bedrijf] onder oplegging van dwangsommen gelast van het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel) te verwijderen: de opstallen op de bij het besluit gevoegde overzichtstekening, aangeduid met de letter [...], de paardenbakken, aangeduid met de letters [...] en [...], en twee voederruiven, aangeduid met de letter [...].

Volledige tekst

200701195/1 en 200701196/1.

Datum uitspraak: 26 september 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen,
appellant,

tegen de uitspraken in de zaken nos. AWB 05/3953, 05/3955 en 05/3958 van de rechtbank Amsterdam van 8 januari 2007 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats] en [naam bedrijf], gevestigd te [plaats],

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 december 2004, voor zover thans van belang, heeft appellant (hierna: het college) [naam bedrijf] onder oplegging van dwangsommen gelast van het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel) te verwijderen: de opstallen op de bij het besluit gevoegde overzichtstekening, aangeduid met de letter [...], de paardenbakken, aangeduid met de letters [...] en [...], en twee voederruiven, aangeduid met de letter [...].

Bij besluit van 22 december 2004, voor zover thans van belang, heeft het college aan [wederpartij] onder oplegging van dwangsommen gelast van het perceel te verwijderen: de opstallen op de bij het besluit gevoegde overzichtstekening aangeduid met de letters [...] en

[...].

Bij afzonderlijke besluiten van 13 juli 2005 heeft het college de door [naam bedrijf] en [wederpartij] tegen die besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 januari 2007, waarvan een gerectificeerd exemplaar is verzonden op 20 januari 2007, heeft de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) het daartegen door [naam bedrijf] en [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, voor zover het betreft de opstellen aangeduid met de letters [...], de beslissing op bezwaar in zoverre vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak. Het beroep is voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij uitspraak van 8 januari 2007, verzonden op 17 januari 2007, heeft de rechtbank het tegen het besluit 13 juli 2005 door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, voor zover het betreft de opstellen aangeduid met de letters [...], de beslissing op bezwaar in zoverre vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak. Het beroep is voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraken heeft het college bij brief van 7 februari 2007, bij de Raad van State ingekomen op 15 februari 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 14 maart 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 17 april 2007 hebben [naam bedrijf] en [wederpartij] van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 augustus 2007, waar het college, vertegenwoordigd door mr. P.H. Revermann en mr. N.J.F. Snoek, ambtenaren van de gemeente, is verschenen. Voorts zijn als partij gehoord [wederpartij] en [naam bedrijf], beide vertegenwoordigd door mr. H.A. Sarolea, advocaat te Amsterdam.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Wester-Amstel Noord" (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel de bestemming "Woondoeleinden, woningen met tuinen en erven (Wb)".

Ingevolge artikel 8, tweede lid, onder c, van de planvoorschriften mag per woning niet meer dan 1/3 deel van het gearceerde deel van het bestemmingsvlak worden bebouwd met een carport en bijgebouwen tot een gezamenlijk maximum van 40 m². Op grond van het vijfde lid heeft het college een bevoegdheid om vrijstelling te verlenen voor bijgebouwen tot een gezamenlijk maximum van 60 m².

Ingevolge artikel 33, eerste lid, van de planvoorschriften mag een bouwwerk dat op het tijdstip van tervisielegging van het ontwerp van dit plan bestond of in uitvoering was, dan wel is of kan worden gebouwd krachtens een bouwvergunning, waarvoor de aanvraag voor dat tijdstip is ingediend, en dat afwijkt van het in dit plan - behoudens in dit artikellid - bepaalde ten aanzien van de toelaatbaarheid van bebouwing, mits de bestaande afwijkingen ook naar hun aard niet worden vergroot en behoudens onteigening:

a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd, mits dit geen algehele vernieuwing of verandering van het in de aanhef bedoelde bouwwerk tot gevolg heeft;

b. uitsluitend indien het bouwwerk door een calamiteit is teniet gegaan, geheel worden vernieuwd, met inachtneming van de grenzen welke ten aanzien van bouwen ter plaatse bij dit plan - behoudens in dit artikellid - zijn bepaald tenzij herbouw hierdoor niet zou zijn toegestaan, en mits de aanvraag tot bouwvergunning is ingediend binnen 24 maanden nadat

het bouwwerk is teniet gegaan;

c. tot niet meer dan 15% van de oppervlakte van het in de aanhef bedoelde bouwwerk worden uitgebreid, met inachtneming van de grenzen welke ten aanzien van het bouwen ter plaatse bij het plan - behoudens dit artikellid - zijn bepaald.

2.2. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat hij onvoldoende heeft gemotiveerd dat de opstallen, aangeduid met de letters [...], niet onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan vallen. Daartoe betoogt het college dat het aan de overtreders is om bewijsstukken in te brengen ter staving van hun beroep op het overgangsrecht. Het college wijst er voorts op dat bij besluit van 11 oktober 1994 de voor de opstallen met de letters [...] aangevraagde bouwvergunning is geweigerd.

2.2.1. Het betoog slaagt. Vaststaat dat de opstallen met de letters [...] in strijd zijn met het bestemmingsplan, aangezien op het perceel bijgebouwen met een gezamenlijk oppervlak van meer dan 60 m² zijn opgericht.

Het college betoogt terecht dat in beginsel op degene die een beroep doet op het overgangsrecht de plicht rust om aannemelijk te maken dat dat recht van toepassing is. Het ontwerp van het bestemmingsplan is op 1 mei 1989 ter visie gelegd, zodat die datum als peildatum geldt. Naar [naam bedrijf] en [wederpartij] ter zitting hebben erkend, zijn de opstallen met de letters [...] geheel vernieuwd. Gelet op het bepaalde in artikel 33, eerste lid, aanhef en onder a, van de planvoorschriften is, nu geen sprake is geweest van een gedeeltelijke vernieuwing of verandering van die opstallen, het overgangsrecht in zoverre dan ook niet van toepassing. Nog daargelaten dat voor herbouw in verband met een calamiteit geen bouwvergunning is aangevraagd, laat staan verkregen, hebben [naam bedrijf] en [wederpartij] niet aannemelijk gemaakt dat de opstallen met de letters [...] als gevolg van een calamiteit teniet zijn gegaan. Reeds hierom is van een algehele vernieuwing in de zin van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de planvoorschriften geen sprake. De rechtbank heeft derhalve niet onderkend dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de opstallen aangeduid met de letters [...] niet onder de overgangsbepalingen van het bestemmingsplan vallen.

2.3. Voorts betoogt het college dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de paardenbakken, aangeduid met de letters [...], niet als bouwwerken kunnen worden aangemerkt.

2.3.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Woningwet, voor zover thans van belang, wordt onder bouwen verstaan: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk.

Ingevolge artikel 40, eerste lid, van de Woningwet is het verboden te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (bouwvergunning).

2.3.2. Het begrip "bouwwerk" is in de Woningwet niet omschreven. Mede gelet hierop heeft het college aansluiting kunnen zoeken bij de in de Bouwverordening van de gemeente Amstelveen gegeven definitie van "bouwwerk". Deze definitie luidt: 'elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.'

Uit het onderzoek ter zitting van de Afdeling is gebleken dat op het perceel twee paardenbakken zijn gerealiseerd, bestaande uit een aangebrachte laag zand met daar omheen een omheining, bestaande uit palen met een hoogte van ongeveer 1,3 m, met daartussen

dwars liggende houten balken. Aldus is sprake van een constructie met een plaatsgebonden karakter en een zekere omvang, zodat het oprichten van de paardenbakken als bouwen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Woningwet kan worden aangemerkt. De paardenbakken zijn niet aan te merken als een bouwvergunningsvrije erf- of perceelsafscheiding in de zin van artikel 2, aanhef en onder e, van het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken en behoren evenmin tot één van de overigens in dat Besluit genoemde bouwvergunningsvrije bouwwerken. De rechtbank is dan ook ten onrechte tot het oordeel gekomen dat de paardenbakken niet als bouwvergunningplichtige bouwwerken kunnen worden aangemerkt en dat het college geen bevoegdheid heeft om daartegen handhavend op te treden. Het betoog slaagt.

2.4. Tenslotte betoogt het college terecht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de voederruiven, aangeduid met de letter N, als bouwwerken moeten worden aangemerkt, waarvoor ingevolge artikel 40 van de Woningwet bouwvergunning is vereist. De voederruiven hebben naar omvang, constructie en gebruik een plaatsgebonden karakter. Dat de voederruiven naar [wederpartij] en [naam bedrijf] ter zitting van de Afdeling hebben gesteld met een kraan kunnen worden verplaatst en demonteerbaar zijn, doet aan het plaatsgebonden karakter daarvan niet af. Nu de voederruiven, aangeduid met de letter N, zonder de vereiste bouwvergunning zijn geplaatst, was het college bevoegd daartegen handhavend op te treden.

2.5. Gelet op het vorenoverwogene was het college, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, bevoegd ten aanzien van de opstallen, aangeduid met de letters [...] bestuurlijke handhavingsmaatregelen te treffen.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraken dienen te worden vernietigd wat betreft de opstallen aangeduid met de letters [...].

De Afdeling zal alsnog de door [wederpartij] en [naam bedrijf] tegen de besluiten van 13 juli 2005 bij de rechtbank aangevoerde beroepsgronden betreffende de aan de handhavingsbesluiten ten grondslag liggende belangenafweging beoordelen wat betreft de opstallen, aangeduid met de letters [...]. De rechtbank is daaraan niet is toegekomen.

2.7. [naam bedrijf] en [wederpartij] betogen dat het college niet in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid tot handhavend optreden, aangezien sprake is van détournement de pouvoir en rechtsverwerking. Voorts betogen zij dat de overtredingen met betrekking tot de opstallen met de letters [...] van geringe aard en ernst zijn. Tot slot voeren zij aan dat de omvang van de dwangsommen volstrekt arbitrair en disproportioneel is.

2.7.1. Geen grond bestaat voor het oordeel dat sprake is van détournement de pouvoir. Dat zou slechts anders zijn indien de door het college gebezigde motieven om handhavend op te treden die beslissing niet kunnen dragen, en dat ook niet de werkelijke motieven van het college kunnen zijn geweest. Van een dergelijke situatie is hier geen sprake. De besluiten kunnen worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motieven. Voorts is door [wederpartij] en [naam bedrijf] niet aannemelijk gemaakt dat de besluiten tot handhaving in werkelijkheid op andere dan de gebezigde motieven berusten.

Dat het college gedurende een aantal jaren niet heeft opgetreden brengt niet met zich dat het recht om dat alsnog te doen is verwerkt.

De plaatsing van de paardenbakken, aangeduid met de letters [...], zonder de daartoe vereiste bouwvergunningen en in strijd met het bestemmingsplan, kan gelet op de omvang en de ruimtelijke uitstraling van die bouwwerken, niet worden beschouwd als een

overtreding van geringe aard en ernst.

Gezien het vorenoverwogene en in aanmerking genomen dat concreet zicht op legalisatie van de desbetreffende bouwwerken ontbreekt, is handhavend optreden in het onderhavige geval niet onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Het betoog van [wederpartij] en [naam bedrijf] dat de hoogte van de dwangsommen arbitrair en disproportioneel is, faalt eveneens. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 19 september 1996 in zaak no. H01.95.0638 (AB 1997, 91) dient de wijze waarop het bestuursorgaan toepassing heeft gegeven aan de ter zake geldende wettelijke maatstaf, thans neergelegd in artikel 5:32, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, door de rechter terughoudend te worden getoetst. Van het oordeel dat in het onderhavige geval niet aan voormelde maatstaf is voldaan, bestaat geen grond.

2.7.2. Uit het vorenstaande volgt dat het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten de in geding zijnde bestuurlijke handhavingsmaatregelen te treffen ten aanzien van de opstallen, aangeduid met de letters [...].

2.8. De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, de bij de rechtbank ingestelde beroepen van [wederpartij] en [naam bedrijf] tegen de besluiten van 13 juli 2005 wat betreft de opstallen, aangeduid met de letters [...] alsnog ongegrond verklaren.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 januari 2007 in de zaak no. AWB 05/3953, voor zover het betreft het beroep ten aanzien van de opstallen, aangeduid met de letters [...], en de uitspraak van 8 januari 2007 in de zaak nos. AWB 05/3955 en 05/3958, voor zover het betreft het beroep ten aanzien van de opstallen, aangeduid met de letters [...];

III. verklaart de door M.A. [wederpartij] en [naam bedrijf] bij de rechtbank ingestelde beroepen, wat betreft de opstallen, aangeduid met de letters [...], ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, Voorzitter, en mr. R. van der Spoel en mr. C.J.M. Schuyt, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, ambtenaar van Staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Van Heusden
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 september 2007

163-430.