

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BI9689
Datum uitspraak	24 juni 2009
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 19 juni 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Maarssen (hierna: het college) onder meer [appellante sub 1 A] en [appellant sub 1 B] (hierna: [appellante sub 1]) alsmede de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Blackware B.V. (hierna: Blackware) onder oplegging van lasten onder dwangsom gelast onder meer [unit] op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel) te (laten) ontruimen en ontruimd te houden van kantoor- en bedrijfsactiviteiten.

Volledige tekst

200804968/1/H1 en 200808998/1/H1.

Datum uitspraak: 24 juni 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

1. [appellante sub 1 A], gevestigd te Maarssen, en [appellant sub 1 B],
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Blackware B.V., gevestigd te Maarssen,

tegen de uitspraken van de rechtbank Utrecht van 13 mei 2008 in zaak nr. 08/0133 en 3 november 2008 in zaak nr. 08/387 in het geding tussen:

[appellante sub 1 A] en [appellant sub 1 B]

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Blackware B.V.

en

het college van burgemeester en wethouders van Maarssen.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 19 juni 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Maarssen (hierna: het college) onder meer [appellante sub 1 A] en [appellant sub 1 B] (hierna: [appellante sub 1]) alsmede de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Blackware B.V. (hierna: Blackware) onder oplegging van lasten onder dwangsom gelast onder

meer [unit] op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel) te (laten) ontruimen en ontruimd te houden van kantoor- en bedrijfsactiviteiten.

Bij besluiten van 20 november 2007 en 18 december 2007 heeft het college onderscheidenlijk de door [appellante sub 1] en Blackware daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraken van 13 mei 2008, verzonden op 21 mei 2008, en 3 november 2008, verzonden op 4 november 2008, heeft de rechtbank Utrecht (hierna: de rechtbank) respectievelijk de door [appellante sub 1] en Blackware daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraken zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken hebben [appellante sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 juni 2008, en Blackware bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 december 2008, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante sub 1] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 21 april 2009, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [appellant sub 1 B] en [gemachtigde B], Blackware, eveneens vertegenwoordigd door [gemachtigde A], en het college, vertegenwoordigd door C.C. Munneke, ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. [appellante sub 1] heeft ter zitting haar beroepsgronden inzake unit 41 ingetrokken.

2.2. Op het perceel is het bestemmingsplan "Herenweg-Gageldijk e.o." (hierna: het bestemmingsplan) van toepassing, dat op 27 april 1999 door het college van gedeputeerde staten van Utrecht is goedgekeurd. Op het perceel rust de bestemming "Bedrijven - opslagbedrijf B(o)".

De Afdeling heeft met haar uitspraak van 17 mei 2001 in zaak nr. 199900550/1 goedkeuring onthouden aan het bebouwingsvlak voor het perceel. Naar aanleiding van deze uitspraak is het bestemmingsplan herzien en is de partiële herziening "Herenweg-Gageldijk, partiële herziening 2002" (hierna: de partiële herziening) vastgesteld. Hierin is onder meer een definitie opgenomen voor "opslagbedrijf" en is het bebouwingsvlak in overeenstemming met eerdergenoemde uitspraak aan de achterzijde van het perceel uitgebreid. De partiële herziening is op 21 september 2004 goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten van Utrecht.

2.3. Ingevolge artikel III.4, lid A I, onder 1, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan is, voor zover thans van belang, het perceel bestemd voor bedrijfsdoeleinden, met als toegestane functie een opslagbedrijf, met de daarbij behorende gebouwen, dienstwoningen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Ingevolge artikel I.1, aanhef en onder 4j, zoals aangevuld bij de partiële herziening van het bestemmingsplan, wordt, voor zover thans van belang, onder opslagbedrijf verstaan een verhuurbedrijf van bedrijfsmatige en particuliere opslagruimte voor goederen met uitzondering van gevaarlijke stoffen anders dan noodzakelijk voor de bedrijfsvoering van het opslagbedrijf.

Ingevolge artikel III.4, lid B 1, aanhef en onder a 2, mogen op de in lid A bestemde gronden

uitsluitend bouwwerken ten dienste van de onderscheiden bestemmingen worden gebouwd, met dien verstande dat per bebouwingsvlak één bedrijf mag worden gevestigd.

Ingevolge artikel III.4, lid C II, onder 1, is het verboden bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken voor doeleinden welke in strijd zijn met de ten dienste van de in deze voorschriften aan de bouwwerken en aan de bijbehorende grond gegeven bestemmingen.

Ingevolge artikel IV.7, lid II, onder 1, mag het op het tijdstip van het rechtskracht verkrijgen van het plan bestaande gebruik van onbebouwde gronden en bouwwerken, dat met de in het plan aangewezen bestemming in strijd is, worden voortgezet. Ingevolge het bepaalde onder 2 mag het bestaande gebruik als bedoeld in lid II, onder 1, worden gewijzigd in een ander met het plan strijdig gebruik, mits de afwijking van het plan naar de aard niet wordt vergroot.

2.4. Vaststaat en niet in geschil is dat het (laten) gebruiken van [unit] op het perceel voor kantoor- en bedrijfsactiviteiten in strijd is met artikel III.4, lid C.II, onder 1, van de planvoorschriften in samenhang gezien met artikel III.4, lid A I, onder 1, van de planvoorschriften. Partijen houdt verdeeld de vraag of dit gebruik op grond van het overgangsrecht is toegestaan.

2.5. [appellante sub 1] en Blackware betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat als peildatum voor het overgangsrecht de datum van 8 juni 1999 dient te worden gehanteerd, omdat op deze datum het bestemmingsplan rechtskracht kreeg. Volgens hen worden de activiteiten van Blackware, die sinds 21 september 2000 op het perceel is gevestigd, beschermd door het in de partiële herziening van het bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht met als peildatum 2 november 2004. [appellante sub 1] en Blackware stellen zich daarbij op het standpunt dat door het opnemen van een omschrijving van het begrip "opslagterrein" in de partiële herziening een nieuwe juridische situatie is gecreëerd, waardoor de in het bestemmingsplan opgenomen overgangsbepaling ook voor de partiële herziening geldt vanaf het moment van het van kracht worden van deze herziening.

[appellante sub 1] en Blackware betogen voorts - kort weergegeven - dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hen geen beroep op de beschermende werking van het in artikel IV.7, lid II, onder 1, van de planvoorschriften opgenomen overgangsrecht toekomt. Zij voeren daartoe aan dat het college sinds 1997 op de hoogte was van het feitelijke gebruik van het perceel.

2.5.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de peildatum voor het overgangsrecht niet is gelegen in 2004, maar op 8 juni 1999. De rechtbank heeft daarbij terecht in aanmerking genomen dat de Afdeling in voormelde uitspraak van 17 mei 2001 de op het perceel rustende bestemming "Bedrijven - opslagbedrijf B(o)", het aldaar toegestane gebruik alsmede de in het bestemmingsplan opgenomen overgangsbepaling in stand heeft gelaten en slechts goedkeuring heeft onthouden aan het bebouwingsvlak. De alsnog in de partiële herziening opgenomen definitie van "opslagbedrijf" brengt geen rechtens relevante wijziging met zich voor het perceel. Als peildatum voor het overgangsrecht geldt derhalve de datum van het van kracht worden van het bestemmingsplan, te weten 8 juni 1999, en niet de datum van het van kracht worden van de partiële herziening.

Volgens de door [appellante sub 1] ingezonden nadere stukken is [unit] door [appellante sub 1] in 1999 opgericht en heeft [appellante sub 1] blijkens het verhandelde ter zitting voor deze unit eerst in juni 1999 een huurcontract afgesloten. Ter zitting is verder gebleken dat de huurder van deze unit geen feitelijk gebruik van de unit heeft gemaakt en begin 2000 failliet is gegaan. De unit heeft bovendien van januari tot en met 21 september 2000, het tijdstip waarop Blackware zich in de unit vestigde, leeggestaan. Gelet hierop is onvoldoende

aannemelijk gemaakt dat op de peildatum al sprake was van met het bestemmingsplan strijdig gebruik van [unit] voor kantoor- en bedrijfsactiviteiten, terwijl evenmin aannemelijk is gemaakt dat dat gebruik nadien zodanig onafgebroken is voortgezet dat daaraan enige betekenis moet worden toegekend.

Gezien het vorenstaande komen [appellante sub 1] en Blackware, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, geen beroep op de beschermende werking van het overgangsrecht toe.

2.6. De conclusie is dat is gehandeld in strijd met artikel III.4, lid C II, onder 1, in samenhang bezien met artikel III.4, lid A I, onder 1, van de planvoorschriften, zodat het college terzake handhavend kon optreden.

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 voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

2.7. Het betoog van [appellante sub 1] en Blackware dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college het recht om handhavend op te treden niet heeft verwerkt, faalt.

Evenals de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet kan slagen. Uit de omstandigheid dat het college sinds 2004 bekend was met de overtreding, maar niet direct tot het opleggen van een last onder dwangsom is overgegaan en voorts heeft erkend dat het handhavingstraject langer heeft geduurd dan verwacht vanwege de omvang van het traject en het ontbreken van personele en financiële middelen, volgt niet dat bij [appellante sub 1] en Blackware de in rechte te honoreren verwachting is gewekt dat niet zou worden opgetreden tegen het in strijd met het bestemmingsplan (laten) gebruiken van [unit] voor kantoor- en bedrijfsactiviteiten. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is immers nodig dat het college terzake concrete en ondubbelzinnige mededelingen doet waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Niet aannemelijk is geworden dat het college jegens [appellante sub 1] en Blackware op enigerlei wijze heeft toegezegd dat tegen het (laten) gebruiken van [unit] voor andere activiteiten dan opslag niet handhavend zou worden opgetreden. Evenmin leidt het feit dat gemeenteambtenaren in 1997 in het kader van een milieucontrole aan het perceel een bezoek hebben gebracht tot een ander oordeel, nu dit bezoek niet ten doel had gebruik in strijd met het bestemmingsplan op te sporen. Bovendien is [unit] zoals hiervoor reeds is overwogen eerst in 1999 opgericht.

2.8. [appellante sub 1] en Blackware betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college bij de afweging van de belangen niet behoefde af te zien van handhavend optreden. Zij stellen dat handhaving niet opportuun is. Zij voeren daartoe aan dat het perceel als zodanig geen bijdrage kan leveren aan de in het bestemmingsplan opgenomen doelstelling dat het gebied als agrarisch productiegebied dient te worden versterkt. Ook doen de activiteiten en de werkzaamheden in [unit] volgens hen geen afbreuk aan de door de gemeente gewenste ruimtelijke uitstraling van het perceel. Tot slot stellen zij dat de handhavingsactie van het college succesvol is geweest, omdat het merendeel van de geconstateerde overtredingen is beëindigd.

2.8.1. In het betoog van [appellante sub 1] en Blackware heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond

waarvan het college van handhavend optreden had behoren af te zien.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat van concreet zicht op legalisatie geen sprake is, nu het college niet bereid is medewerking te verlenen aan vrijstelling van het recent tot stand gekomen bestemmingsplan en legalisatie uit planologisch oogpunt bezien onwenselijk wordt geacht. Het college heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de uitgangspunten van het bestemmingsplan weliswaar het zoveel mogelijk weren van (nieuwe) stedelijke functies en het behoud en zo mogelijk versterken van het gebied als agrarisch productiegebied zijn, maar dat - zoals ook blijkt uit de toelichting op het bestemmingsplan - het perceel van [appellante sub 1], waaraan de aanduiding "Bedrijven-opslagbedrijf B(o)" is toegekend, op maat is bestemd. Daartoe bestond aanleiding, omdat een agrarische bedrijfsvoering ter plaatse niet meer rendabel was en een bestemming voor slechts de opslag van goederen, anders dan de activiteiten Blackware, volgens het college de ruimtelijk minst belastende alternatieve bestemming is. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Dat de activiteiten van Blackware niet tot meer verkeershinder leiden, wat hier van zij, leidt niet tot een ander oordeel.

Het betoog van [appellante sub 1] en Blackware dat het college medewerking heeft verleend aan een benzineverkooppunt en een thermencomplex, waarvan de ruimtelijke uitstraling groter is dan van de onderhavige activiteiten, faalt. De rechtbank heeft dienaangaande terecht en op goede gronden geoordeeld dat die situaties niet vergelijkbaar zijn met die van [appellante sub 1] en Blackware.

Dat 11 van de 14 op het perceel geconstateerde overtredingen inmiddels zijn beëindigd, leidt evenmin tot het oordeel dat het college ten aanzien van het gebruik van [unit] in strijd met het bestemmingsplan niet tot handhavend optreden had behoren over te gaan dan wel dat dit gegeven had moeten leiden tot een voor hen gunstige afweging van de belangen.

Ook overigens is niet gebleken dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van dat optreden zou moeten worden afgezien.

2.9. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraken dienen te worden bevestigd.

2.10. 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 uitspraken.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Montagne
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 juni 2009

374.