

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:223
Datum uitspraak	24 januari 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 mei 2016 heeft het college [appellant], onder oplegging van een dwangsom van € 1.500,00 ineens, gelast de opslag van onder andere stalen korven, stenen en hout op het perceel nabij de [locatie] in Nijkerk, kadastraal bekend als Nijkerk, sectie A, nummer 1262 (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden.

Volledige tekst

201609486/1/A1.

Datum uitspraak: 24 januari 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Nijkerk,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland en van de rechtbank (hierna tezamen: de rechtbank) van 9 december 2016 in zaken nrs. 16/5087, 16/6515 en 16/6517 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Nijkerk.

Procesverloop

Last onder dwangsom

Bij besluit van 25 mei 2016 heeft het college [appellant], onder oplegging van een dwangsom van € 1.500,00 ineens, gelast de opslag van onder andere stalen korven, stenen en hout op het perceel nabij de [locatie] in Nijkerk, kadastraal bekend als Nijkerk, sectie A, nummer 1262 (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 21 oktober 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte

bezwaar ongegrond verklaard.

Weigering bekend maken omgevingsvergunning van rechtswege

Bij brief van 22 augustus 2016 heeft [appellant] beroep ingesteld tegen de weigering van het college om een van rechtswege verleende omgevingsvergunning voor zijn opslagactiviteiten op het perceel bekend te maken en verbeurde dwangsommen vast te stellen.

Buiten behandeling stelling aanvraag omgevingsvergunning

Bij besluit van 2 september 2016 heeft het college de aanvraag van [appellant] voor een omgevingsvergunning voor zijn opslagactiviteiten op het perceel buiten behandeling gesteld.

Bij besluit van 24 oktober 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Uitspraak rechtbank

Bij uitspraak van 9 december 2016 heeft de rechtbank de door [appellant] tegen de besluiten van 21 en 24 oktober 2016 en tegen de weigering om een van rechtswege verleende omgevingsvergunning bekend te maken ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Voorts heeft de rechtbank het verzoek van [appellant] om in verband met de weigering een van rechtswege verleende omgevingsvergunning bekend te maken verbeurde dwangsommen vast te stellen, afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Invorderingsbesluit

Bij besluit van 18 juli 2017 heeft het college de in verband met de last onder dwangsom verbeurde dwangsom ingevorderd.

Hoger beroep

[appellant] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank van 9 december 2016.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 november 2017, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.A. Jansen, advocaat te Heerenveen, en het college, vertegenwoordigd door mr. D.I. Liesdek, werkzaam bij de Omgevingsdienst De Vallei, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] woont aan de [locatie] in Nijkerk. Hij gebruikt het nabij zijn woning gelegen perceel onder meer voor het opslaan en drogen van hout dat hij gebruikt om zijn woning van verwarming en warm water te voorzien. Op het perceel staan stapels hout, stalen korven waarin het hout wordt gedroogd en lege stalen korven. Ook liggen op het perceel stenen opgeslagen.

Bij besluit van 25 mei 2016, gehandhaafd en nader gemotiveerd bij besluit op bezwaar van 21 oktober 2016, heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de opslag in strijd is met het ten tijde van belang ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1975" (hierna:

het bestemmingsplan) en dat legalisering niet mogelijk is omdat geen omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan kan worden verleend. Volgens het college zijn in het bestemmingsplan geen binnenplanse afwijkingsmogelijkheden opgenomen, valt de opslag niet onder een categorie vermeld in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) en is de opslag in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Bij brief van 2 mei 2016 heeft [appellant] verzocht om hem met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor een omgevingsvergunning te verlenen voor zijn opslagactiviteiten op het perceel. Nadat de termijn van 8 weken, bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) was verstreken zonder dat op zijn aanvraag was beslist, heeft [appellant] het college verzocht om bekendmaking van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning. Nu het college het standpunt inneemt dat artikel 4 van bijlage II van het Bor in dit geval niet van toepassing is, moet de aanvraag van [appellant] volgens het college echter worden aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3o, van de Wabo. Op een dergelijke aanvraag is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wabo van toepassing, die geen fatale termijn kent, aldus het college.

Bij besluit van 2 september 2016 heeft het college de aanvraag van [appellant] van 2 mei 2016 om een omgevingsvergunning buiten behandeling gesteld omdat hij heeft nagelaten de door het college gevraagde aanvullende gegevens binnen de daartoe gestelde termijn in te dienen.

2. Niet in geschil is dat de aanvraag van 2 mei 2016 een aanvraag is in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Centraal in deze zaak staat de vraag of naar aanleiding van deze aanvraag een vergunning van rechtswege is ontstaan.

3. Het perceel heeft volgens het bestemmingsplan de bestemming "Agrarisch gebied met grote landschappelijke waarde", zonder bouwperceel. Niet in geschil is dat het gebruik van het perceel voor de opslag van stalen korven, stenen en hout in strijd is met deze bestemming, dat het bestemmingsplan geen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid bevat om deze activiteiten te vergunnen en dat in zoverre geen vergunning van rechtswege kan zijn ontstaan.

4. Artikel 2.1 van de Wabo luidt:

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]."

Artikel 2.12 luidt:

"1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

[...]

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

[...]."

Artikel 4 van bijlage II bij het Bor, luidt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...]

3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. niet hoger dan 10 m, en

b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;

[...]

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

5. De rechtbank heeft overwogen dat de activiteiten op het perceel niet hadden kunnen worden vergund met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor en dat daarom op de aanvraag niet de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. De rechtbank heeft daartoe redengevend geacht dat niet alle activiteiten met toepassing van artikel 4, derde lid, kunnen worden vergund, omdat in ieder geval de losse stapels hout en stenen geen bouwwerken zijn. Voorts blijkt volgens de rechtbank niet uit de aanvraag dat deze voor een bepaalde termijn is gedaan, hetgeen een voorwaarde is voor toepassing van artikel 4, elfde lid. In zoverre is evenmin een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan, aldus de rechtbank.

6. Het betoog van [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het niet mogelijk is verschillende onderdelen van artikel 4 van bijlage II van het Bor in één omgevingsvergunning gecombineerd toe te passen, berust op een onjuiste lezing van de aangevallen uitspraak. Daaruit volgt immers alleen dat de rechtbank van oordeel is dat de aanvraag van [appellant] noch met toepassing van artikel 4, derde lid, noch met toepassing van het elfde lid van die bepaling kan worden ingewilligd. De rechtbank heeft niet overwogen dat het niet mogelijk zou zijn om een omgevingsvergunning te verlenen met gecombineerde toepassing van verschillende onderdelen van artikel 4.

7. Voor zover [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 4, derde lid, van bijlage II van het Bor niet van toepassing is, faalt dit betoog.

7.1. Ingevolge artikel 4, derde lid, van bijlage II van het Bor komt voor verlening van een omgevingsvergunning in aanmerking een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de in dit onderdeel genoemde eisen.

Het begrip bouwwerk is in de Wabo niet omschreven. De Wabo beoogt, gelet op de geschiedenis van totstandkoming (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 91 en 92), bij het begrip "bouwwerk" aan te sluiten zoals dat onder de Woningwet werd aangeduid. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:3132](#)), kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk ook bij toepassing van de Wabo aansluiting worden gezocht bij de modelbouwverordening die een bruikbare omschrijving van het begrip bouwwerk omvat. Deze 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".

Losse stapels hout en stenen zijn geen constructies en zijn reeds daarom, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, geen bouwwerken. Over de opvouwbare stalen korven heeft [appellant] ter zitting van de Afdeling uitgelegd dat hij deze in ontvouwde toestand gebruikt om er tot verstookbare blokken verwerkt hout in op te slaan, te drogen en vervolgens naar zijn woonperceel te verplaatsen, alwaar hij het gedroogde hout gebruikt voor de verwarming en warmwatervoorziening van zijn woning. Nu de korven in al dan niet ontvouwde toestand en soms gevuld met hout op wisselende plaatsen op het perceel worden opgeslagen, in voorkomend geval van het perceel verwijderd worden en met name bedoeld zijn om het verwerkte hout in te verplaatsen, is de Afdeling van oordeel dat deze niet zijn aan te merken als bouwwerken in de zin van de Wabo.

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er geen grond is voor het college om hem met toepassing van artikel 4, elfde lid, van bijlage II van het Bor een omgevingsvergunning te verlenen. Hij voert hiertoe aan dat hij in zijn aanvraag heeft verzocht om een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor. De enige voorwaarde die geldt voor vergunningverlening op grond van lid 11 daarvan is volgens [appellant] dat de activiteit na de in de vergunning gestelde termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd zonder onomkeerbare gevolgen. Dat is volgens hem het geval. Voor zover het voor het college op basis van de aanvraag niet duidelijk was op welk onderdeel van artikel 4 hij een beroep deed, had het volgens [appellant], gelet op artikel 4:5 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 3.1, derde lid, van de Wabo, op de weg van het college gelegen daarover zo spoedig mogelijk bij hem te informeren om zo te kunnen bepalen welke voorbereidingsprocedure in dit geval moest worden gevolgd. Dat het college dat niet heeft gedaan, komt voor rekening en risico van het college, aldus [appellant].

8.1. Ingevolge artikel 3.1, derde lid, van de Wabo moet het bestuursorgaan na ontvangst van een aanvraag de aanvrager zo snel mogelijk berichten dat het bevoegd is daarop te beslissen en daarbij vermelden welke procedure ter voorbereiding van de beslissing zal worden gevolgd. De beantwoording van de vraag of op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere dan wel de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, is, gelet op artikel 3.10, eerste lid, van de Wabo afhankelijk van de activiteit die is aangevraagd. De Wabo

bepaalt daarmee exclusief welke procedure op een aanvraag van toepassing is. Het college heeft hierin derhalve geen keuze, maar dient de voorbereidingsprocedure toe te passen die uit de Wabo voortvloeit (zie de uitspraak van de Afdeling van 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:372).

In zijn aanvraag van 2 mei 2016 heeft [appellant] het college verzocht om hem met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor een omgevingsvergunning te verlenen voor zijn opslagactiviteiten op het perceel. [appellant] heeft zijn aanvraag niet nader toegelicht. Uit niets blijkt dat [appellant] een omgevingsvergunning wilde voor tijdelijk gebruik. Zoals ook de rechtbank heeft geconcludeerd, heeft het college er gelet op de formulering van de aanvraag niet op bedacht hoeven zijn dat deze voor een bepaalde termijn is gedaan.

8.1.1. Er is geen grond voor het oordeel dat het college ter beantwoording van de vraag welke voorbereidingsprocedure het moest volgen, [appellant] tijdig met toepassing van artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid had moeten stellen om zijn aanvraag te wijzigen. Artikel 4:5, eerste lid, van de Awb strekt er immers alleen toe dat een bestuursorgaan niet ten nadele van de aanvrager mag besluiten een aanvraag niet te behandelen reeds omdat de aanvrager niet heeft voldaan aan bepaalde formaliteiten of niet de voor de inhoudelijke behandeling van de aanvraag noodzakelijke gegevens heeft verschaft, zonder dat de aanvrager gelegenheid heeft gehad om alsnog aan die formaliteiten te voldoen of de ontbrekende gegevens te verstrekken. Van een dergelijke situatie is in dit geval geen sprake. Het college heeft [appellant] overigens bij brief van 28 juli 2016 in de gelegenheid gesteld om de voor de beoordeling van zijn aanvraag ontbrekende gegevens binnen vier weken alsnog in te dienen alvorens het de aanvraag buiten behandeling heeft gesteld omdat [appellant] van de gelegenheid geen gebruik heeft gemaakt.

8.2. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat, nu ook overigens geen grond bestaat voor het oordeel dat de aangevraagde activiteiten hadden kunnen worden vergund met toepassing van bijlage II van het Bor, de reguliere procedure niet op de aanvraag van [appellant] van toepassing is en dat er geen omgevingsvergunning van rechtswege is ontstaan. Op deze aanvraag is artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo, en daarmee, gelet op artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid, aanhef en onder b, van de Wabo, de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

8.3. Het betoog faalt.

9. Nu er geen omgevingsvergunning van rechtswege is ontstaan, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college niet meer bevoegd was de aanvraag van [appellant] om een omgevingsvergunning buiten behandeling te stellen. Evenmin had het college in zoverre aanleiding moeten zien om van handhaving af te zien. De rechtbank heeft terecht de beroepen van [appellant] tegen de buiten behandeling stelling van zijn aanvraag en de last onder dwangsom ongegrond verklaard.

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

Invorderingsbesluit

11. Gelet op artikel 5:39, eerste lid, van de Awb heeft het hoger beroep mede betrekking op het besluit van 18 juli 2017 waarbij het college heeft besloten tot invordering van een als

gevolg van niet naleving van de last verbeurde dwangsom, voor zover [appellant] dit besluit betwist.

12. [appellant] betoogt dat het invorderingsbesluit niet in rechte stand kan houden omdat dit op onjuiste wijze tot stand is gekomen. Hij voert hiertoe aan dat uit het invorderingsbesluit niet blijkt waarin de deskundigheid is gelegen van de inspecteurs die de gestelde overtreding hebben vastgesteld. Voorts is in het inspectieformulier een ander kadastraal perceelnummer vermeld dan in het invorderingsbesluit. Ook is het formulier niet voorzien van een dagtekening en is dit niet ondertekend, aldus [appellant].

12.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 3 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1179](#), dient aan een invorderingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen. Dit brengt met zich dat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurde van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met foto's of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd. Voor zover de vastgestelde feiten en omstandigheden in een geschrift zijn vastgelegd, dient een inzichtelijke beschrijving te worden gegeven van hetgeen is vastgesteld of waargenomen. Een schriftelijke rapportage dient voorts in beginsel te zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een dagtekening. Aan het ontbreken van een ondertekening en een dagtekening kan worden voorbijgegaan, indien op andere wijze kan worden vastgesteld dat de opsteller van de rapportage degene is die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling of waarneming heeft plaatsgevonden.

12.2. Uit het door het college bij brief van 25 juli 2017 aan de Afdeling overgelegde inspectieformulier van de Omgevingsdienst De Vallei blijkt dat dit is opgesteld door de inspecteurs D. Arends, R. Bollebakker en W. Meiling, die op verschillende data in 2016 en 2017 inspecties hebben uitgevoerd. Uit de door het college bij brief van 7 augustus 2017 aan de Afdeling overgelegde aanwijzingsbesluiten blijkt dat deze personen door of namens het college zijn aangewezen als toezichthouders in de zin van artikel 5:11 van de Awb. In het invorderingsbesluit is vermeld dat daaraan de bevindingen tijdens een inspectie op 16 maart 2017 ten grondslag zijn gelegd. Uit het inspectieformulier blijkt dat op die datum inspectie heeft plaatsgevonden van een perceel in eigendom van [appellant], gelegen tegenover het perceel [locatie], en dat op dat perceel losse houtopslag, met hout gevulde en lege ongekoppelde stalen korven en een kleine berg stenen zijn aangetroffen. Deze inspectie is, zoals het college ter zitting van de Afdeling heeft verklaard, uitgevoerd door Meiling. Van deze inspectie zijn foto's, voorzien van een datumstempel "16 maart 2017" bij het inspectieformulier gevoegd. Uit het voorgaande blijkt genoegzaam dat deze inspectie heeft plaatsgevonden op het perceel. Dat in het inspectieformulier een ander perceelnummer is vermeld, doet daaraan niet af en moet worden aangemerkt als een kennelijke verschrijving. Aan het ontbreken van een dagtekening en ondertekening op het inspectieformulier kan in dit geval worden voorbij gegaan, nu uit het formulier en de bijgevoegde foto's duidelijk blijkt wanneer de overtredingen zijn waargenomen en door wie.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat aan het invorderingsbesluit geen deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag ligt. Het invorderingsbesluit houdt in rechte stand.

Het betoog faalt.

13. Het beroep tegen het besluit van 18 juli 2017 is ongegrond.

Proceskosten

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 18 juli 2017 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Dijken, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Van Dijken
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 januari 2018

595.